REPORT
of the Special Committee
of the Senate on the

CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE

Delicate Balance:
A Security Intelligence Service
in a Democratic Society

NOVEMBER 1983

© Minister of Supply and Services Canada 1983
Cat. No. YC 2-321/1-01
ISBN 0-662-52752-6

MEMBERSHIP OF THE COMMITTEE

The Honourable P.M. Pitfield, Q.C., *Chairman*

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour, James, Q.C.
Godfrey, John Morrow, Q.C.
Kelly, William M.
Lapointe, Renaude, P.C.
Nurgitz, Nathan, Q.C.
Olson, H.A. (Bud), P.C.
Riel, Maurice, Q.C.
Riley, Daniel, Q.C.
Roblin, Duff, P.C.

Nota: The Honourable Senators Jean LeMoyne and George J. McIlraith, P.C., Q.C., also served on the Committee at various stages.

The Committee takes this opportunity to make special mention of the valuable contribution to its work by the Honourable Senators Jacques Flynn, P.C., Q.C., and Royce Frith, Q.C. Unfortunately, illness prevented Senator Flynn from participating in the concluding meetings.

Research Officers:

From the Research Branch, Library of Parliament:
Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen.

Erika Bruce
Timothy Ross Wilson
Clerks of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—
The question being put on the motion, as modified, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed by him, with

respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(*b*) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, October 25, 1983:

"With leave of the Senate,
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Order of Reference establishing the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service be amended by deleting the words "27th October, 1983", and substituting therefor the words "3rd November, 1983".

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, November 3, 1983

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service which was authorized to examine and consider the subject-matter of Bill C-157 intituled the *Canadian Security Intelligence Service Act* has, in obedience to its Order of Reference of June 29, 1983, proceeded to that inquiry and now presents its report:

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
MATTERS PRELIMINARY AND FUNDAMENTAL	
1. The nature of the threat — the need for a security intelligence service	3
2. Jurisdiction	4
3. The distinction between law enforcement and security intelligence operations	5
4. Civilianization	6
5. The security of the collectivity and individual rights	8
AN ANALYSIS OF THE SUBJECT-MATTER OF BILL C-157	
1. The mandate and functions of the CSIS	11
a) The primary function and mandate	11
b) Security assessments	17
c) The collection of information from foreign states and persons concerning defence and international affairs	18
2. The powers and immunities of the CSIS and its employees	20
a) Intrusive investigation techniques and judicial control of their use	20
b) The protection of CSIS employees	23
c) Disclosure of identity of CSIS employees	26
3. Management, control and responsibility for the CSIS	26
4. The monitoring and review of CSIS operations	28
a) The Inspector General	29
b) The Security Intelligence Review Committee (SIRC)	30
c) A Special Parliamentary Committee	31
5. Other matters concerning the CSIS	32
6. The *Security Offences Act* — Part IV of Bill C-157	33
CONCLUSION	35
APPENDICES	37
MINUTES OF PROCEEDINGS	45

INTRODUCTION

1 Bill C-157, given first reading in the House of Commons on May 18, 1983, would mark a new and important departure in the treatment of Canada's security needs. The Bill would establish an entirely new security intelligence agency separate from the RCMP. The agency so formed would not be police in nature; it would have a legislated mandate; and new control and review mechanisms would be added to attempt to ensure the propriety and effectiveness of the agency's activities.

2 The Committee is mindful of the significance and importance of the proposals in Bill C-157 and, in fulfilling the terms of its Order of Reference from the Senate of 29 June 1983, has undertaken as thorough a study of the subject-matter of the Bill as time and circumstances have permitted. The Committee has heard over 30 witnesses in 18 days of hearings, and has also considered numerous other submissions from the public.* We have heard from a fairly representative cross-section of public opinion on Bill C-157, including the legal community, the police, human rights organizations, political groups, and representatives of provincial governments. In so doing, the Committee has also acquired a degree of familiarity with the difficult issues involved with legislating in this area. We believe that this has been a useful and constructive enterprise, and hope that this report can adequately reflect some of the incisive and judicious testimony and recommendations which we have heard. We also hope that the proposals made in this report can contribute to the process of formulating legislation in this area that is both effective and congruent with democratic principles.

3 Before proceeding to our analysis of the subject-matter of the Bill, it is first necessary to address a number of matters which underlie the proposed legislation. One of the most important of these matters is the delicate balance which must be achieved, in security intelligence matters, between the protection of individual rights and the protection of collective security. Discussed in more detail below, it should be noted at this point that this balance is an issue which runs through and informs virtually every part of this report.

* A list of witnesses is appended: Appendix A.

MATTERS PRELIMINARY AND FUNDAMENTAL

4 Some issues relating to the subject-matter of the Bill are necessarily preliminary to a consideration of it, and are of such a fundamental nature as to merit consideration throughout this report. They will, accordingly, be dealt with first.

1. The nature of the threat — the need for a security intelligence service

5 This is surely the most basic issue to be addressed in dealing with the subject-matter of Bill C-157. Are there threats to Canada's security? If so, are they of such significance that a distinct security intelligence capability is required?

6 The Committee believes that both questions must be answered in the affirmative. Both the Royal Commission on Security (The "MacKenzie Commission") in 1968, and the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the RCMP (The "McDonald Commission") in 1981, found that there was, and is, a need to protect the security of Canada from threats both external and internal. The MacKenzie Commission found that the state had a duty to:

> protect its secrets from espionage, its information from unauthorized disclosure, its institutions from subversion and its policies from clandestine influence.

The McDonald Commission found that in the protection of the security of Canada there are two basic needs:

> first, the need to protect Canadians and their governments against attempts by foreign powers to use coercive or clandestine means to advance their own interests in Canada, and second, the need to protect the essential elements of Canadian democracy against attempts to destroy or subvert them.

The McDonald Commission identified threats to Canada's security as falling into three basic categories: activities of foreign intelligence agencies, political terrorism, and subversion of democratic institutions. It further

found that these types of threats could not be dealt with solely by law enforcement agencies. Advance intelligence is required in any credible attempt to protect security, and a distinct security intelligence capacity is the only realistic source of such intelligence.

7 It should be noted that, while there was considerable divergence among witnesses before the Committee as to the appropriate mandate, powers, structure and location of a security intelligence agency, no witness questioned the need for such an agency. There was, indeed, substantial disagreement among witnesses as to the extent and seriousness of threats to Canada's security. But, again, no witness claimed that there were no threats, or that the threats were so minimal as to require no significant response. The debate before the Committee on Bill C-157 demonstrated implicit acceptance of most of the basic principles enunciated in this area by the MacKenzie and McDonald Commissions. Accordingly, the Committee has found that the need for a security intelligence capacity has been demonstrated. What must be addressed is the extent and configuration of that capacity.

2. Jurisdiction

8 The issue of jurisdiction, at least in relation to the establishment and operation of a security intelligence agency, is clear and easily disposed of. The Committee believes that legislative authority in this area clearly resides with the federal government. Ensuring the security of the collectivity is a matter of national importance, and is a distinct subject-matter which does not fall within provincial jurisdiction. Federal authority in the areas of national defence, criminal law and procedure, and "peace, order and good government" all buttress the claim that only the federal government has the jurisdiction to establish an agency with the scope and powers as that contemplated by Bill C-157. No witness seriously challenged federal competence in this area. This is not to deny the provinces a role in security matters; but merely to assert that only the federal government can bring into existence and maintain an agency of this kind.

9 While federal primacy in this area is, in our opinion, beyond dispute, what is less clear is the question of the limits of that competence. Several witnesses, in particular representatives of the provincial law officers of the Crown, have challenged the attempt in Part IV of the Bill to potentially exclude the provinces from participation in the prosecution of security-related offences, and to give the RCMP "primary responsibility" for police work in relation to such offences. This matter will be dealt with in that part of this report which discusses Part IV, the proposed *Security Offences Act*.

10 A final issue involving the question of jurisdiction has to do with the effect which the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* may have on Bill C-157. Some witnesses who appeared before the Committee contended that several provisions of the Bill constitute *prima facie* infringements of fundamental freedoms and legal rights which are guaranteed by the *Charter*, such as freedom of thought, belief, opinion and expression; freedom of peaceful assembly and association; the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice; and the right to be secure against unreasonable search and seizure. Other witnesses went further and declared that the whole thrust of the Bill was inconsistent with the spirit of the *Charter*.

11 It would be difficult to disagree with the contention that some of the provisions of Bill C-157 may, without consideration of the question of reasonable limits, be construed as infringing on some *Charter* rights. Indeed, any effective security intelligence agency will require the use of extraordinary powers which have the potential for conflict with civil liberties. But the Committee disagrees with those who contend that a statute establishing a security intelligence agency is fundamentally incompatible with the *Charter*. The fact that an attempt is being made to legislate in this area is, we think, a clear indication that the government recognizes the need for effective limits, control and review of our security intelligence capacity.

12 With respect to the particular question of the constitutionality of certain elements of the Bill, the Committee takes the position that any detailed discussion of the *Charter* would, of necessity, be highly speculative. The Committee is, however, confident that a Bill amended as recommended in this report would be compatible with the *Charter*, and that whatever infringements of rights and freedoms which may result could be considered "reasonable limits ... as can be demonstrably justified in a free and democratic society."

3. The distinction between law enforcement and security intelligence operations

13 Once it is accepted that a distinct security intelligence capacity is required, cognizance must be taken of the fundamental differences between a system established for enforcement of the law, and a system established for the protection of security. There are similarities between such systems, and a distinct area of overlap in which the interests of a police force in certain crimes against the state, or against particular individuals, are identical to the interests of a security intelligence agency.

14 But the differences are considerable. Law enforcement is essentially reactive. While there is an element of information-gathering and prevention in law enforcement, on the whole it takes place after the commission of a distinct criminal offence. The protection of security relies less on reaction to events; it seeks advance warning of security threats, and is not necessarily concerned with breaches of the law. Considerable publicity accompanies and is an essential part of the enforcement of the law. Security intelligence work requires secrecy. Law enforcement is "result-oriented", emphasizing apprehension and adjudication, and the players in the system — police, prosecutors, defence counsel, and the judiciary — operate with a high degree of autonomy. Security intelligence is, in contrast, "information-oriented". Participants have a much less clearly defined role, and direction and control within a hierarchical structure are vital. Finally, law enforcement is a virtually "closed" system with finite limits — commission, detection, apprehension, adjudication. Security intelligence operations are much more open-ended. The emphasis is on investigation, analysis, and the formulation of intelligence.

15 The differences between law enforcement and the protection of security have profound implications for several aspects of a security intelligence régime. They can have effect on many questions of policy, such as how much power or freedom of action a person employed in a security agency should have; or obversely, how much protection a person who is the object of investigation can have in light of the differences between operational means and investigative ends. An investigation related to security can have severe consequences on a person's life. Thus the question of control and accountability becomes important, because there is no impartial adjudication by a third party of the appropriateness of an investigation. Since it is so open-ended and confidential in nature, security intelligence work requires a close and thorough system of control, direction and review, in which political responsibility plays a large part. Such close direction is incompatible with our traditional notions of law enforcement.

16 The distinction between law enforcement and the protection of security is one which should be kept in mind throughout our analysis of the subject-matter of the Bill. It forms a large part of the basis for several recommendations which are made.

4. Civilianization

17 The foregoing discussion of the distinction between law enforcement and the protection of security leads logically to consideration of one of the major and fundamental changes proposed in Bill C-157. That is the

separation of the security intelligence function from the RCMP, and the establishment of a civilian agency.

18 The witnesses who have appeared before the Committee have forcefully presented the arguments on both sides of the civilianization issue. While conceding that some of the arguments for retaining the Security Service within the RCMP are valid, a majority of the Committee is strongly of the opinion that it is necessary to proceed as proposed in the Bill and establish a civilian agency. One member of the Committee, Senator Kelly, disagrees. He maintains that the RCMP should retain the security function, but is otherwise in accord with the Committee as to the rest of this report.

19 In coming to this conclusion, we have been influenced by the findings of the MacKenzie and McDonald Commissions, which both proposed a civilian agency. Those findings were emphasized by several witnesses. There is a need for a fundamental re-orientation of management of security intelligence, extending from control of operations to the relationship of the service to government. The RCMP has, in the past, proved to be extremely resistant to such changes. It may be impossible (and undesirable) to impose such controls on a police organization. In addition, there is a need for a new type of recruit, with a different outlook and education. Analytical and assessment skills must be greatly increased. The RCMP recruitment system has, and continues to produce excellent policemen, but we subscribe to the view that, to a critical and substantial extent, security work requires individuals with a different background. Furthermore, the relationship between the government and the agency must be very close, and the agency must be stringently monitored and reviewed by third parties. Such a relationship would be neither appropriate nor possible with a police force. At present, the Commissioner of the RCMP consults with the Solicitor General in two capacities, as head of both a police and a security organization. There is a great potential for confusion or mixture of those roles, to the disadvantage of the police, the security agency, and the system of ministerial responsibility and accountability. Finally, there is inherent in the combination of law enforcement and security duties the danger of the creation of what the McDonald Commission referred to as a "political police". Police forces must function with a high degree of autonomy. But such autonomy is incompatible with the strict process of control and review which must be exercised with respect to a security force.

20 We recognize, of course, that civilianization will not be a panacea. Considerable effort must be made to ensure that a precise mandate is prescribed and that effective controls are imposed on the agency. We also recognize that there will, inevitably, be difficulties in the transition to a

civilian agency. For example, there is the danger of a loss of effective liaison with other agencies, and the concern that the agency might be more subject to penetration by foreign powers once removed from the RCMP. These are issues which must be addressed in the transition, but they do not, in our opinion, outweigh the benefits to be gained from the creation of the new agency. In this regard, it should be noted that, in its initial stages, the CSIS would be composed entirely of former RCMP Security Service employees, and that changes in personnel would be gradually introduced. This should alleviate many of the concerns as to the transition.

21 We also note that an RCMP role in security matters will continue to exist in areas having to do with security operations and the enforcement of the criminal law. A special branch of the force is to be established to deal with the CSIS for these purposes. Not least because of the useful check it will put on the CSIS, this is an important matter, and will require special attention during the establishment of the CSIS.

22 Before leaving this area, we would like to stress the fact that the creation of a new agency will not diminish or devalue the extremely important work of the RCMP. It should be recognized that some of the difficulties experienced in the past with the Security Service arose less from any inherent defect in the RCMP or its personnel, than from an unsatisfactory institutional framework and the undesirable mixture of police and security functions. We would hope that the creation of a new agency would introduce a welcome degree of certainty for the force. It is possible, however, that prolonged delay in the separation of the security function will affect the morale of the RCMP. The Committee is concerned about this possibility, and expresses the hope that the transition can be effected quickly, efficiently and with minimal disruption of RCMP activities so that the force can resume its policing functions with characteristic expertise, and maintain its undoubted prestige.

5. The security of the collectivity and individual rights

23 This matter is perhaps the most important to be considered when dealing with the subject-matter of the Bill. The need to balance collective security — the safety of the state and its institutions from threats of espionage, terrorism and subversion — with individual rights to privacy, to dissent, to be politically active and to hold and express unpopular or radical opinions is a challenge to be faced in the establishment of a security intelligence system. There is a very basic tension between the concepts of collective and individual security, and it must be addressed at virtually every stage of the formation and operation of a security intelligence agency. To a significant degree, it must be noted, individual rights depend

upon maintenance of collective security. Both ends are desirable, but they also make competing demands on the institutions of a democratic state. Either end, by itself, could be easily attained, but at great expense to the other. The crucial task is to arrive at an appropriate balance of the two.

24 The *raison d'être* of a security intelligence agency is the preservation of a free and democratic state in which individual liberty can be maintained. Thus, the degree to which such an agency impinges unjustifiably on freedom is a measure of its failure. The McDonald Commission expressed this concern as follows:

> Canada must meet both the requirements of security and the requirements of democracy: we must never forget that the fundamental purpose of the former is to secure the latter. Those who seek to subvert Canada's democratic institutions would realize an ironic victory if Canadians were to permit their governors to violate the requisites of democracy in the course of protecting them from its opponents.

25 It is with these matters in mind that the Committee has approached its analysis of the Bill. A credible and effective security intelligence agency does need to have some extraordinary powers, and does need to collect and analyze information in a way which may infringe on the civil liberties of some. But it must also be strictly controlled, and have no more power than is necessary to accomplish its objectives, which must in turn not exceed what is necessary for the protection of the security of Canada. As in our discussion of the *Charter* above, we submit that any limitations on rights and freedoms caused by a security intelligence agency must be reasonable, within section 1 of the *Charter*.

26 The Committee thus makes a number of recommendations which, in its opinion, would lead to a more appropriate balance between collective and individual security. The Committee acknowledges the fact that striking such a balance is a difficult endeavour. It hopes that this report will be of assistance in the final formulation of legislation in this area.

AN ANALYSIS OF THE SUBJECT-MATTER OF BILL C-157

27 Bill C-157 does provide a comprehensive framework for the establishment of a security intelligence agency. Its main structural elements are basically sound. The Committee does, however, recommend several adjustments, clarifications and additions, which it submits to improve the proposed legislation. This report will adopt a functional approach, rather than a clause by clause analysis, in order to facilitate a clear understanding of the rationale for its proposals. Accordingly, we will commence with an analysis of the mandate and functions of the CSIS. The report will then proceed to a discussion of: the powers and immunities of employees; management, control and responsibility for the agency; monitoring and review of operations; and other matters not subsumed within the foregoing. The analysis will conclude with a discussion of Part IV of the Bill — the proposed *Security Offences Act*.

1. The mandate and functions of the CSIS

a) The primary function and mandate

28 What might be termed the "primary function" of the proposed agency is to be found in s. 14(1) of the Bill:

> The Service shall collect, by investigation or otherwise, and analyse and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada and, in relation thereto, shall report to and advise the Government of Canada.

This subsection, on its face, is unobjectionable. It sets out clearly what the principal activity of any security intelligence agency should be: investigation, analysis and the retention of information and intelligence on security threats. This, of course, then leads to a very important question, the answer to which is crucial to the scope of the agency's power: what constitutes "threats to the security of Canada"? In brief, how is the agency's mandate to be defined?

29 Before addressing this question, however, the Committee feels that it would be useful to stipulate an immediate limitation on the primary function in section 14. It has in mind what the McDonald Commission recommended, and what several witnesses endorsed: that there be included in the statute words which would indicate that the agency's mandate should not be given an overly expansive interpretation. The McDonald Commission suggested, in part, the following:

> that the legislation establishing Canada's security intelligence agency contain a clause indicating that the agency's work should be limited to what is strictly necessary for the purpose of protecting the security of Canada ... (Recommendation 4, p. 443, *Second Report*)

30 Adding words to this effect to s. 14(1) would, we believe, have a salutary effect on its interpretation. The recommendation in that Report also went on to include words which are found in s. 14(3) of the Bill.[1] The Committee is of the opinion that this formulation is also useful, but that it should be expressed affirmatively, and within the definition of security threats, as discussed below.

31 This, then, brings us back to the question of mandate. Section 2 contains the definition of "threats to the security of Canada". One cannot overstate the importance of this definition. It constitutes the basic limit on the agency's freedom of action. It will establish for the CSIS, its Director, and employees the fundamental standard for their activities. It will enter crucially into judicial determination of whether a particular intrusive investigative technique can be used. And it will provide a benchmark for assessment of agency activities by review bodies, and by the agency's political masters. It will not, however, create a crime or crimes.

32 Not surprisingly, the definition has received attention commensurate with its importance from witnesses and in submissions to the Committee. The Committee agrees with many of the criticisms made of the definition. We do believe, however, that the four elements of the definition — espionage and sabotage; foreign-influenced activities detrimental to Canada's interests; political violence; and subversion — establish appropriate parameters for the definition.

33 The first issue to be addressed with respect to the definition relates to the phrase "or any state allied or associated with Canada" in para-

---

[1] Section 14(3) reads as follows:

> Nothing in this Act authorizes the Service to investigate the affairs or activities of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent.

graphs (a) and (b).[2] The phrase would extend the scope of the mandate in relation to sabotage and espionage, and foreign-influenced activities to include the practise of such activities against such "allied" or "associated" states. The Committee agrees with those witnesses who contend that the phrase in question has the potential to unreasonably expand the agency's mandate. In particular, it finds the concept of "association" with other states to be unduly vague. As several witnesses have pointed out, this word could conceivably include all member states of the United Nations. It is true that the phrase is used in other federal statutes, notably the *Access to Information Act*, and the *Financial Administration Act*. But we do not believe that its use is appropriate for the purpose of defining threats to security.

34 The Committee recommends that the phrase be deleted from section two. In its place should be put reference to detriment to the interests of Canada. Thus, in paragraph (a), espionage and sabotage would constitute a threat if directed against Canada, or if those activities are otherwise detrimental to the interests of Canada. This would allow a particular analysis of whether any given act of espionage against another state should be a concern of the CSIS. Paragraph (b) already contains the phrase recommended, and thus the reference to association and alliance is surplusage. Beyond the offending phrase, the Committee finds paragraphs (a) and (b) to be acceptable.

35 Paragraph (c) deals with political violence.[3] It appears to be primarily directed against terrorism. No witness objected to the inclusion of such activity in the definition. Concern was expressed, however, with the scope of this definition. It includes activities directed toward or in support of "the threat or use of violence ... for the purpose of achieving a political objective ...". It is argued that this wording would not only catch acts of terrorism, but also relatively minor acts with political overtones. The typical example given was the throwing of a tomato at a political figure. This can be characterized as "violent" activity with a poitical objec-

---

[2] Paragraphs (a) and (b) of the definition:

> (a) espionage or sabotage against Canada or any state allied or associated with Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage, (b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada or any state allied or associated with Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person.

[3] Paragraph (c) of the definition:

> (c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state.

tive, but should it attract the attention of the CSIS? Since there is no qualification of the word "violence" in paragraph (c), a political tomato-thrower might well fall within its scope. The quite similar definition recommended by the McDonald Commission would have qualified the word "violence" with the adjective "serious". The Committee was urged by several witnesses to incorporate that word in paragraph (c).

36 The Committee appreciates the intent of this criticism, and agrees that minor acts of political violence should not be a great concern of the CSIS. But it does not agree that this difficulty would be resolved by adding the word "serious" to the definition. The word is so vague and susceptible of various interpretation that it would further confuse the issue.

37 The Committee believes that the problem can be dealt with otherwise. First, the addition of the qualifying words to s. 14, limiting the agency to what is strictly necessary to protect Canada's security (described above) would assist in excluding innocuous conduct. Second, the limitation added to s. 2 itself to protect lawful advocacy, protest or dissent, described below, would further restrict the CSIS. Finally, the adjustments suggested to s. 22, dealing with warrants (also described below) would further insulate minor political violence from the use of intrusive investigative techniques by the CSIS. But beyond these further limitations, the Committee believes that even minor political violence could be a concern of the CSIS, even if not the subject of its full investigative powers. In this regard, the tomato-throwing example is not particularly apt; but no less harmless conduct, closer to "serious" violence, might in particular circumstances constitute activities that have the potential to be threatening, or are incipient terrorism. We would not want to restrict the CSIS unduly at such a stage.

38 The final element in the definition is paragraph (d) which has been generally described as the "subversion" definition. This is perhaps the most difficult part of the definition of threats to deal with, because the activities it describes come closest to legitimate protest, dissent and advocacy. Indeed, it was suggested by some witnesses that subversion should not be a concern of the CSIS at all, specifically because it is so hard to distinguish from legitimate activities. The Committee does not agree with this approach. Even though the limits of subversion are hard to define, it can represent a threat to the security of the state. A state should be in a position to protect itself from illegitimate attempts to weaken its institutions. Having taken this position, however, the Committee believes it is necessary to tighten up the definition.

39 Paragraph (d) has reference to activities directed against the "constitutionally established system of government in Canada".[4] In its definition of "revolutionary subversion", the McDonald Commission referred to the "democratic" system of government. It was urged by several witnesses that the Committee adopt that formulation. We decline to do so, because the word "democratic" is too vague for this purpose. The Committee should not be taken as saying that we do not know what democracy means, in the popular sense. But for the purposes of a statutory definition, the word lacks clarity. Any word that has been used to describe political systems as diverse as those of Canada and, say, Albania, is too elastic to be used in such a critical statutory definition. Since there is no universally accepted concept of what inheres in democracy, using that term could actually have the effect of widening the scope of paragraph (d). The Committee would prefer to temper the perceived rigour of that paragraph in other ways.

40 Paragraph (d) has two arms. The first is "activities directed toward undermining by covert unlawful acts" the constitutionally established system. This part is unobjectionable. The second arm refers to "activities ... directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the constitutionally established system." The Committee finds itself in agreement with some of the criticism directed at this part of the subversion definition. "Destruction" and "overthrow" do not necessarily include within their ambit violent or disruptive conduct. Thus it would be open for the CSIS under paragraph (d) to investigate the activities of a peaceful, legal political party, for example, which seeks to alter Canada's constitutional system. This would not be acceptable. Accordingly, the Committee would modify this second arm of paragraph (d) by including reference to destruction or overthrow "by violence". Peaceful and lawful agitation for constitutional change should not be considered a threat to the security of Canada.

41 It is at this point, after threats have been defined, that the Committee believes words similar to those in s. 14(3) of the Bill would be most effectively expressed. Thus, after describing the four types of threat, the definition in section 2 should go on to stipulate, clearly and affirmatively, that lawful advocacy, protest or dissent are to be beyond the investigative scope of the CSIS, unless carried on in conjunction with conduct which does otherwise constitute a threat.

---

[4] Paragraph (d) of the definition:

> (d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada.

42 A final suggestion which has been made to reduce the possible severity of the definition of subversion is to prohibit the use of intrusive investigative techniques against such a threat. This was proposed by the McDonald Commission. The Committee would see some merit in this suggestion if the definition of subversion were to remain as it is in the Bill. But the definition we suggest, which would apply only to covert unlawful acts or the use of violent means to destroy or overthrow the constitutionally established system, does not have the same breadth. In addition, the changes which we recommend to s. 22, concerning warrants, would further protect non-threatening activity. Thus, intrusive techniques could be used without a substantial risk of unduly interfering with legitimate activities.

43 One element of section 14 remains to be discussed. That is subsection (2) which states that:

> Nothing in this Act restricts the Service from remaining informed about the political, economic and social environment within Canada and matters affecting that environment.

This subsection was included, it appears, out of an abundance of caution — to prevent the argument being made that the CSIS could not go about collecting information from open, public sources without specific permission. The Committee feels that this fear is groundless, and that the functioning of the agency would not be hindered if the subsection were to be deleted entirely. There is nothing to prevent CSIS employees from becoming familiar with political, social and economic affairs in the public domain. Indeed, in order to provide cogent analysis of intelligence to the government this will be a necessity. But to include unnecessary words in a statute is to court mischief. An example of this is provided by a conjoint reading of ss. 14(2) and 22(1) of the Bill.[5] On a literal reading, the CSIS could request a warrant for the use of an intrusive investigative technique for the purpose of "remaining informed" about economic matters. The Committee doubts that such a reading was intended, and, indeed, officials who testified before the Committee indicated that it was not, and that s. 14 should have been specifically excepted from s. 22. Yet it is a possible reading of those sections.

44 In summary, the Committee submits that the changes that we recommend to the primary function and mandate would sharpen the focus of the agency's activities and serve to better protect legitimate social and political activity while, at the same time, keep the government informed as to genuine threats to the security of Canada.

---

[5] Section 22, discussed in greater detail below, governs the issuance of warrants for the use of certain investigative techniques.

b) Security assessments

45 The provision of security assessments and advice relating to the security of Canada would be functions assigned to the CSIS by ss. 15-17 of Bill C-157. These are what might be termed "secondary" functions of the agency. But the CSIS would be the logical entity to perform such duties, which are necessary for the proper and secure operation of government institutions. The Committee is, on the whole, satisfied with the scope and content of these sections, subject to a few qualifications.

46 The Committee notes that no criteria for the performance of security assessments are provided in the Bill. Thus, Cabinet Directive 35 (which was made public by the McDonald Commission in 1978) would in all likelihood continue to govern assessments of loyalty and reliability of government employees. Assessments would not be limited, of course, to the criteria of threats to the security of Canada.

47 We find this to be entirely appropriate. But we would urge one adjustment. That is that Cabinet Directive 35, any amendments thereto, or any replacement of it should be transmitted to the Security Intelligence Review Committee (SIRC) which would be established under the proposed Act. The SIRC would review such material, and be in a position to report its opinion to the government as to the appropriateness or necessity of those assessment criteria. This would ensure that the assessment process comes under external scrutiny. Security assessment standards should also be made public. There is no reason why such matters should not be openly known and debated. (It should also be noted that the SIRC would have a further role in hearing complaints from individuals concerning security assessments. This is discussed below).

48 Three other matters should be dealt with. First, s. 15(2) would allow the CSIS to conclude agreements with, *inter alia*, any police force in Canada to provide such forces with security assessments.[6] The Committee

---

[6] Section 15 reads as follows:

15.(1) The Service may provide security assessments to departments of the Government of Canada.

(2) The Service may, with the approval of the Minister, enter into an arrangement with the government of a province or any department thereof or any police force in Canada authorizing the Service to provide the government, department or police force with security assessments.

(3) The Service may, with the approval of the Minister after consultation by the Minister with the Secretary of State for External Affairs, enter into an arrangement with the government of a foreign state or an institution thereof authorizing the Service to provide the government, institution or organization with security assessments.

believes that it would be preferable if the agency entered into such agreements only after having first informed the relevant provincial government. Second, s. 15(3) might allow for the transmission and retransmission of security data relating to Canadians or Canadian residents to foreign states or institutions with whom an agreement has been concluded. Because of the consequences which the transmission of such data may have on the individuals concerned, the Committee feels that such arrangements should only be entered into under ministerial certification, and should be monitored by the SIRC to ensure that the issue is being dealt with properly. Further, all such agreements should also be transmitted to the SIRC. Finally, section 17 would allow the agency to "conduct such investigations as it considers appropriate" for the purpose of providing security assessments. It is important in this regard that s. 22 would not allow the use of intrusive investigative techniques in security assessments.

c) The collection of information from foreign states and persons concerning defence and international affairs

49 The third function of the CSIS under Bill C-157 would be to assist in the collection of what has been termed "foreign" intelligence, to distinguish it from security intelligence. Under s. 18, the CSIS would be empowered to assist in collecting information or intelligence in relation to "the defence of Canada or the conduct of the international affairs of Canada" concerning the capabilities, intentions or activities of foreign states or persons other than Canadian citizens, permanent residents, and Canadian corporations.

50 According to the Minister of State for External Relations, the collection of foreign intelligence is a well-established function of the Departments of National Defence and External Affairs. It includes such things as the collection of intelligence by the Defence department on the armed forces and war potential of foreign states, and "signals intelligence" — information gathered about foreign countries by intercepting and studying their radio, radar and other electronic transmissions — collected by the Communications Security Establishment. It also includes information gathered by the Bureau of Intelligence Analysis and Security, and the Bureau of Economic Intelligence of the Department of External Affairs which generally advise the government on economic, political, social, and military affairs relevant to Canada's multilateral and bilateral relations.

51 According to the Minister, section 18 is intended to provide necessary support for the collection of foreign intelligence in Canada. At present, the government has inadequate means in this area. Section 18 would fill that gap, allowing the CSIS to assist the relevant government departments. What would distinguish the agency's role in this area from that with respect to security intelligence would be the fact that only for-

eign nationals could be targeted, and the fact that the agency would only act at the request of a minister of the Crown.

52 The Committee acknowledges the continued need for foreign intelligence, and rejects any suggestion that its collection is not of importance to Canada's interests. It also cannot agree that section 18 is the first step in the creation of a security intelligence service that will act abroad. As noted above, this form of intelligence collection has been in existence for some time. In addition, section 18 specifically restricts the agency to collection of information "within Canada". Another criticism of section 18 is that, although it purports to restrict intelligence gathering to information about foreign nationals or states, nothing in the section prevents the targeting of Canadians who have knowledge or expertise about such foreign interests. The Committee feels that this criticism may have substance, and that the section should be amended to make it completely clear that the targeting of Canadians or permanent residents is forbidden.

53 While the Committee is of the opinion that facilitating the collection of foreign intelligence by proper authorities is an appropriate function of the CSIS, it also believes that that function should be much more closely controlled and monitored. Further, political responsibility for the collection of foreign intelligence should be clear.

54 To this end, the Committee makes the following proposals. First, the CSIS should not only assist in the collection of such intelligence — it should have a monopoly on all operational work. This would ensure that all such activity comes within the régime of review and accountability which will accompany the CSIS. Second, CSIS operations (including the use of intrusive techniques) should only be activated under s. 18 where the relevant minister seeking the information — be he (or she) the Minister of National Defence or the Secretary of State for External Affairs — certifies the requirement for such information and delivers it to the Solicitor General who will also certify it, before directing it to the CSIS.

55 The CSIS operational monopoly and the requirement for ministerial certificates would decrease the possibility of s. 18 being used to avoid the strictures on surveillance of Canadians. The agency would not be able to initiate intelligence gathering under s. 18 *ab initio*; it would first have to receive a request certified by two ministers of the Crown. In particular, the "monopoly" aspect of this procedure would ensure that the Security Intelligence Review Committee would consider the conduct of such operations, and attempt to verify their propriety. In addition, if the agency proposed the use of an intrusive investigative technique under s. 18 it would have to obtain a judicial warrant pursuant to s. 22.

2. The powers and immunities of the CSIS and its employees

a) Intrusive investigation techniques and judicial control of their use

56 The phrase "intrusive investigative techniques" has reference to a group of extraordinary powers which would be given to CSIS employees, by warrant, pursuant to s. 22 of Bill C-157. Section 22(1) refers to warrants allowing persons "to intercept any communication or obtain any information, record, document or thing".[7] Employees in possession of such warrants would also be empowered to enter any place or open or obtain access to any thing; to search for and remove or copy any record or thing; and to install, maintain or remove any thing. Thus, the CSIS would be able to engage in such things as electronic surveillance, wiretapping, surreptitious entry and mail-opening, and would be able to obtain a warrant allowing them access to personal information in the possession of the government.

57 Section 22 would give the CSIS very significant powers. Some witnesses who have appeared before the Committee have contended that there is no need for the agency to have such a broad expanse of extraordinary powers. We do not agree. A security intelligence agency does need to have access to a wide variety of investigative techniques. While the utility of any given technique varies with circumstances, to absolutely deny one or other to the agency would be to unreasonably restrict its operations. The Committee is quite aware of the dangers inherent in allowing such powers to be given to anyone. But we take the approach that the proper way to avoid abuse is to restrict the availability of a warrant to specific and exigent circumstances, rather than deny the use of a particular power outright. Thus mail-opening, for example, will be available, but only in a

---

[7] Section 22(1) of the Bill:

> 22. (1) Notwithstanding any other law, on application in writing to a judge for a warrant made by the Director or any employee designated by the Minister for the purpose, the judge may, if satisfied by evidence on oath that a warrant is required to enable the Service to perform its duties and functions under this Act, other than sections 15, 16 and 17, issue a warrant authorizing the persons to whom the warrant is directed to intercept any communication or obtain any information, record, document or thing and, for that purpose, authorizing those persons:
>
> (a) to enter any place or open to obtain access to any thing;
>
> (b) to search for, remove or return, or examine, take extracts from or make copies of or record in any other manner the information, record, document or thing; or
>
> (c) to install, maintain or remove any thing.

proper case where the agency meets a strict set of conditions, and where the prescribed mandate and functions of the agency allow it.

58 This is not to say, however, that the Committee is satisfied with s. 22. In our opinion, that section falls considerably short of providing a sufficiently rigorous set of controls on warrants. The first difficulty is the standard expressed in s. 22(1) governing the issuance of a warrant:

> ... the judge may, if satisfied by evidence on oath that a warrant is required to enable the Service to perform its duties and functions under this act ... issue a warrant.

This standard is unreasonably low. It barely allows for the application of judicial consideration and, when read in conjunction with ss. 14 and 2 of of the Bill, would likely permit warrants to be issued too easily.

59 The Committee recommends instead the incorporation of provisions similar to those dealing with authorizations to engage in electronic surveillance in Part IV.1 of the *Criminal Code*, and in the warrant procedures recommended by the McDonald Commission. Thus, the judge would have to be satisfied:

i) That other investigative procedures have been tried and have failed; or
ii) That other investigative procedures are unlikely to succeed; or
iii) That the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the matter using only other investigative procedures; or
iv) That without the use of the procedure it is likely that intelligence of importance in regard to the activity in issue will remain unavailable.[8]

60 In addition to fulfilling one of these conditions, an application should also have to satisfy a judge that the gravity of the threat to security, or the need to collect foreign intelligence, is such as to justify the intrusion into the privacy of those affected by the warrant. Thus, an application for a warrant would have to meet three criteria: that it relates to a duty or function of the CSIS (except security assessments); that it comes within one of the four conditions set out above; and that the intrusion on privacy is outweighed by the gravity of the threat, or by the importance of the intelligence sought. In our opinion these criteria set an appropriate standard.

61 The Committee also recommends that the statute itself contain a fixed limit on the duration of warrants, rather than leaving that matter up

---

[8] The first three conditions are taken from s. 178.13(1)(b) of the *Criminal Code*; the fourth from Recommendation 21 of the Second Report of the McDonald Commission.

to the judge as is done in s. 22(2)(e). The Committee has closely considered whether the agency should have to justify to the issuing judge both not informing the target of a warrant, and not returning things seized. It has concluded that this should not be the general rule, but notes that, pursuant to s. 22(2)(f), the judge does have the power to include such conditions in a warrant.

62 The Committee agrees that the Federal Court is the appropriate forum in which to have the warrant process. The Chief Justice should, however, pursuant to s. 15 of the *Federal Court Act*, designate a panel of judges who will deal with warrant applications. Further, to prevent "judge-shopping", every application for a warrant should have to include details of previous applications with respect to the same target or matter.

63 Some witnesses have suggested that civil liberties might best be protected in this context if a distinction was made between targets who are Canadians or permanent residents and targets who are foreign nationals. Much more stringent conditions would apply to targeting of Canadians. The rationale for such a distinction is that foreign nationals are more likely to be involved in security-threatening activity, and that Canadians who are so involved are much more amenable to less intrusive techniques or to the ordinary processes of the criminal law. The Committee found this to be an interesting proposal, but chooses not to adopt it. The Committee entertains some doubt as to the legal propriety of such a distinction between citizens and non-citizens. It is generally undesirable. Further, it would prove to be a difficult distinction to make in practice.

64 Another significant proposal is that the warrant process be extended to cover the use of undercover agents, informers and infiltrators by the agency. This suggestion was forcefully put to us by Mr. Jean Keable, who recommended that both police and security forces submit their undercover operations to the warrant system in his report to the Government of Quebec on police operations in 1981. Again, the Committee cannot recommend such a step, although it acknowledges the force of some of the arguments in favour of it. The Committee agrees with the McDonald Commission that the appropriate way to deal with this issue is for the responsible minister to issue detailed guidelines for the conduct of undercover operations and the running of sources. Those guidelines would set out the scope of permissible conduct in such operations. Such guidelines would be referred to the Security Intelligence Review Committee for consideration and review. Their review would also, it is hoped, lead to appropriate public discussion of these matters.

65 A view commonly expressed before the Committee was that, even if improved, the warrant process under the Bill would be little more than an exercise in formalism — that the court would "rubber-stamp" applications for the use of intrusive investigative techniques in much the same manner (it is alleged) that the criminal courts deal with applications for search warrants. The Committee cannot, and does not wish, to express its opinion of this argument. It may contain an element of truth. But the rate of success of warrant applications may also be the result of the fact that recourse would be had to such investigative techniques where only the system of controls ensures that their use is, in fact, necessary. In this context, we note that the number of warrants issued by the Solicitor General under s. 16 of the *Official Secrets Act* (which would be replaced by s. 22 of the Bill) has not been particularly high.

66 It should be noted that the bringing of a judicial consideration to bear on warrant applications is not the only benefit which would flow from the introduction of the warrant process. It would also have the salutary effect of bringing into existence a formal record of the use of intrusive investigative techniques, something which would assist the review committee to assess the effectiveness and propriety of agency operations. Further, the necessity of having in possession a warrant would conclusively settle the issue of legality of unwarranted investigative intrusions.

67 In closing the discussion of this area, it should be noted that some of the modifications suggested herein to the warrant process would, according to officials who appeared before the Committee, have been included in regulations promulgated pursuant to section 26(b) of the Bill. Even if such was the case, and one assumes that those regulations would have been made public, the Committee believes that the changes it recommends should be incorporated into the statute itself.

b) The protection of CSIS employees

68 Certainly the most controversial provision in Bill C-157 is section 21. It states that the Director of the CSIS and its employees

> are justified in taking such reasonable actions as are reasonably necessary to enable them to perform the duties and functions of the Service under this Act.

Subsection (2) stipulates that the director shall report to the Solicitor General and federal Attorney General the fact that a CSIS employee has acted unlawfully in the purported performance of his or her duties, where in the Director's opinion such unlawful conduct has taken place. Section 21 has been severely criticized by witnesses, and in submissions to the

Committee, as giving to the agency a licence to break the law whenever agency employees themselves feel it is necessary.

69 The Committee has serious misgivings about section 21. But we wish to make clear at the outset that we reject some of the extravagant and unreasonable criticisms that have been made of it. First, the Committee is satisfied that section 21 could not justify the commission of serious wrongdoing. We believe that the phrases "reasonable actions" and "reasonably necessary" would be interpreted as stating an objective test. That is to say, an employee would be held to an objective standard by a court as to whether his action was reasonable. His subjective belief would not be the decisive factor. At most, s. 21 would go slightly beyond the common law defence of necessity. We do not believe that any court would interpret section 21 in such a way as to allow anything more than minor infractions to go unpunished. There is, indeed, a strong argument that s. 21(1) embodies a codification of the common law powers of peace officers.

70 These issues aside, our concern about section 21 derives from other sources. We would expect that any employee of a security intelligence agency, when confronted with a situation in which he might act illegally in the performance of his or her duties and functions, would be predisposed to act legally. There may, of course, be situations in which such an employee will have to act in a manner which is, *prima facie* illegal, but is not likely to be regarded by the courts as of serious consequence. The archetypical example is where an agent would break traffic laws to continue surveillance of a target.

71 But in cases where the reasonableness of an employee's acts are not so clear, where what would be involved is a more serious illegality, a provision like s. 21 could give the wrong signal to agency employees. It might lead such an employee to conclude that since he considers a course of action to be reasonable, he may do it. Thus, the defect which the Committee perceives in s. 21 is not that it would finally exonerate employees for blatantly serious illegal conduct, but that it might influence employees, in critical situations, to proceed illegally when they might otherwise act with full propriety. This is also of importance with respect to subsection (2), which relies on the Director to report illegality to the Attorney General based on his opinion as to its legality. A Director, in a close case, might find in s. 21(1) a justification for not reporting conduct which should be reported.

72 The Committee accordingly recommends that section 21(1) be replaced with a provision which deems agency employees, when acting in the performance of their duties and functions under the Act, to be peace

officers for the purpose of section 25 of the *Criminal Code*, and which also allows agency employees in such situations to avail themselves of whatever protections peace officers have at common law. Such a provision would provide protection to employees for acts done on reasonable and probable grounds where the duties they are performing are required or otherwise authorized.

73 In any event, the protection which the Committee envisages as being given to agency employees by such a provision would not authorize serious illegality. It would, in proper cases, justify technical breaches of the law or violation of minor criminal or regulatory laws. The McDonald Commission recommended a concerted effort by the federal government to convince the provinces to amend their laws to give police and security forces exemptions in several areas. While this is a laudable approach, it may be impossible to achieve. Giving agency employees the protection we recommend should have the effect, on the whole, of what the McDonald Commission proposed.

74 As stated above, the Committee believes that there should be no legalization in respect of more serious offences. The line between serious and minor offences may be difficult to draw. But in cases close to the line we feel that employees of the CSIS should rely on prosecutorial discretion and sentencing practices of the courts to provide flexibility in the application of the law. Where an employee has committed a relatively serious offence, he should not be able to avoid the consequences. But he should be able to rely on whatever mitigation flows from the fact that he committed the illegality in the course of his duties, to the same extent as a peace officer could.

75 With respect to s. 21(2), the Committee has considered whether that provision should compel the federal Attorney General to forward reports of CSIS misconduct to his relevant provincial counterparts This would not, in our opinion, be appropriate in all cases. Where the federal law officer of the crown decides, for reasons related to the security of Canada, that it is not in the public interest to report the matter to a provincial attorney general, he should have to certify a document expressing his opinion. This document would be forwarded to the Security Intelligence Review Committee, which could consider and, if necessary, report on the matter. Where the federal Attorney General does transmit such information, he should also be able to lay down conditions as to its use. In any event, the Committee is aware that the Attorney General has traditionally been reluctant to withhold information from his provincial counterparts. The prospect of review of his decisions will re-inforce that reluctance.

c) Disclosure of identity of CSIS employees

76 Section 12 of Bill C-157 would make it an offence, punishable by up to five years' imprisonment, for any person to disclose any information from which the identity of CSIS employees engaged in covert operational activities, or persons who are or were confidential sources, could reasonably be inferred. The Committee agrees with much of the criticism that has been directed against this section. It is too extreme, and could have the effect of impeding freedom of expression. Further, it could make difficult the reporting of any CSIS wrongdoing.

77 The Committee was gratified to learn from officials who appeared before it that the government is also in agreement with some of these criticisms and plans to substantially redraft s. 12. We acknowledge that there is a need to protect covert employees and sources. One change that the Committee would suggest is that the section incorporate a stipulation that the disclosure be detrimental to the interests of Canada, and that the person disclosing it should have known this, or not have been reckless as to the possibility.

3. Management, control and responsibility for the CSIS

78 These are issues of vital importance to the establishment of the CSIS. One of the reasons for the creation of a new civilian security intelligence agency is the need for effective management and control, and distinct political responsibility. Defects in these matters could render nugatory all the other proposed changes in the Bill, and potentially return us to the state of affairs which led to the creation of the McDonald Commission.

79 On these matters, the Committee finds itself in agreement with much that is found in Bill C-157. It agrees with the division of responsibilities outlined in section 6(2):

> The Service is under the control and management of the Director, but the Director shall comply with general directions issued by the Minister under subsection (1).

Pursuant to section 6(1), the Minister would issue these "general directions", setting out the broad policy objectives of the Service.

80 The Committee also agrees with the tenor of s. 7, which would codify the crucial role of the Deputy Solicitor General in keeping informed of agency operations and providing advice to the Minister. We view the formalization of the deputy's role as a positive step, which would ensure that the Director of the CSIS does not acquire the *de facto* status of deputy to the Minister in matters of security. The Minister would be able

to rely on his deputy for advice independent of the official who manages the agency.

81 We have serious misgivings, however, about the contents of s. 6(3). This is the so-called "override" provision, which would allow the decision of the Director to prevail:

> (a) on the question of whether the Service should collect or disclose information or intelligence in relation to a particular person or group of persons; or
>
> (b) as to the specific information, intelligence or advice that should be given by the Service to the Government of Canada or any department thereof, a Minister of the Crown, the government of a province or any department thereof or any other authority to which the Service is authorized by or under the Act to give information, intelligence or advice.

On these matters, the Minister would not have the power to override the decision of the Director.

82 The Committee agrees with much of the criticism that has been made of s. 6(3). It would give too much unchecked power to the Director, the only available sanction against whom would be dismissal. It would also insulate the Minister to too large a degree from operational matters. Affixing political responsibility for acts of the CSIS would be extremely difficult and thus effective control would be proportionately less likely. The ostensible rationale for s. 6(3) is that it is necessary to prevent partisan political abuse of the CSIS. But of all the misdeeds and abuses about which the McDonald Commission wrote, partisan use of the RCMP Security Service was not one. That report was quite critical of several politicians, but there was no evidence than any person used the Security Service for personal or political ends. In addition, no witness who appeared before the Committee expressed concern about abuse of the CSIS by its political masters. This is not to say, of course, that there is no potential for such abuse. But the Committee feels that effective review of agency operations would soon bring such activity to light, and that Parliament could be relied on to fully deal with such matters. In any event, the danger of political abuse is far outweighed by the need for effective control and responsibility.

83 Accordingly, the Committee believes that s. 6(3) should be deleted, or at least altered to give the Minister an override. The relationship between the Minister and the Director should be very much like the relationship between other ministers of the crown and independent agencies for which the ministry has responsibility. On the whole, the Director should be left to manage the CSIS, as he sees fit, subject to the law and a system of controls and review. But nothing except good judgment and

political scruples should prevent the Minister from intervening on operational matters. The agency should be an "open book" to the Minister, who will consequently have full political responsibility for matters about which he reasonably can be expected to have knowledge.

84 This recommendation should not be taken as proposing that the Minister play a large role in operations. It has been suggested to the Committee that responsibility for the CSIS be given to a new Minister, who would deal exclusively with security. This would be a mistake. To have a minister whose only concern is a security intelligence agency would almost invite well-meaning but inappropriate political interference. It might have the effect of neutralizing the Director. We believe that it should be the Director who performs most of the functions in relation to control of the agency. Ministerial intervention would be rare. The Minister would be mostly concerned with larger policy considerations. To ensure that such a state of affairs would exist, it has been suggested that ministerial interventions should have to be formally submitted, in writing, to the Director and also transmitted to the Security Intelligence Review Committee. The Committee sees some merit in this suggestion.

85 It has been suggested that legislation dealing with a security intelligence agency should contain explicit reference to the role of the Prime Minister. While the Committee agrees that the Prime Minister, as the person who must accept ultimate responsibility for government policy and operations, plays a very important role in this field, we do not believe that codification of that role is necessary or desirable. It is preferable to leave the question of the relationship between the Prime Minister and the Solicitor General (or any other minister) to be dealt with within the context of our system of cabinet government. Constitutional custom, parliamentary tradition and mere necessity ensure that the Primer Minister has both the ability and motivation to remain informed in this area. There is a long-standing usage that deputy heads of departments, of which the Director would be the equivalent, have access to the Prime Minister in exceptional circumstances. To attempt to reduce these matters to statutory form would introduce an unnecessary inflexibility into the system.

86 Beyond these foregoing issues of control and responsibility, the Committee finds the other sections of the Bill dealing with the appointment, term of office and remuneration of the Director to be acceptable.

4. The monitoring and review of CSIS operations

87 The monitoring and review of CSIS operations are the final two elements of the proposed new security intelligence régime. They are of

great importance. Through these mechanisms, it should be possible to ensure that the other elements of the agency are operating as intended. They are vital to maintaining both the effectiveness and propriety of agency activities.

88 Bill C-157 would establish two institutions: the office of the Inspector General and the Security Intelligence Review Committee. There is no analogue of these institutions in the existing security intelligence establishment. The Committee wholeheartedly approves of their inclusion in the Bill. Subject to a few proposed modifications and additions to some sections relating to them, the Committee believes that they are among the most positive aspects of the proposed legislation.

a) The Inspector General

89 The Inspector General is dealt with in ss. 28 and 29 of the Bill. By virtue of section 28(2), the Inspector General, who would be responsible to the Deputy Solicitor General, is to:

> review the operational activities of the Service and ... submit certificates pursuant to subsection 29(2).

Under s. 29(2), these certificates are documents which are submitted to the Minister giving the Inspector General's opinion of whether the agency has done unauthorized, unreasonable or unnecessary acts in its operations. The Inspector General bases his opinion on a report which is furnished by the Director to the Minister, and presumably also employs the knowledge gained from his ongoing review. These certificates are also forwarded to the Security Intelligence Review Committee.

90 The obvious intent of these provisions is that the Inspector General should provide, for the political masters of the agency, ongoing information as to its functioning. If the Solicitor General is to be politically responsible he must know what is going on in the agency, through his deputy. The Inspector General will be the ministry's "eyes and ears" on the Service. He will very much be the "minister's man", in order to maintain an appropriate degree of ministerial responsibility, and is not to be regarded as a functionary of the CSIS.

91 The Committee is concerned that this monitoring role is not clearly expressed in s. 28. That section should be amended to make it clear that the Inspector General is not to be limited to after-the-fact review of operations, but is to have the function of ensuring that existing policies are being observed.

92 One other aspect of the Inspector General's role troubles us. Section 28(3) allows the Inspector General very broad access to information under the control of the agency, and also allows him to require reports and explanations from the Director on operational matters. Subsection (4), however, allows confidences of the Queen's Privy Council for Canada (i.e. cabinet documents) to be withheld. This should not be the case. If any cabinet documents relating to operations are in the control of the CSIS, the Inspector General should have access to them.

b) The Security Intelligence Review Committee (SIRC)

93 The SIRC would be the final element in the balance between mandate and powers on the one hand, and controls and review on the other. It would perform the crucial review function, seeking to ensure that the whole superstructure set up by the legislation operates within the bounds of the law. Throughout this report we have mentioned many matters which we believe should be referred to the SIRC, over and above its functions as set out in s. 34. The Committee takes no issue with that list of functions. It includes the general review of the performance by the service of its duties and functions along with review of the Inspector General's certificates and the Minister's general directions under s. 6(1) and agreements made under ss. 15 and 19; the direction of specific reviews by the Inspector General or its own staff of questionable service activities under s. 36; investigations in relation to complaints made concerning CSIS activities and denials, or the consequences of, security assessments; and dealing with reports made under the *Citizenship, Immigration* and *Canadian Human Rights* Acts dealing with the denial of rights or privileges based on security considerations.

94 To this list of functions, the Committee would add:

i) The monitoring of raw security data given to foreign governments;
ii) The review of Cabinet Directive 35 or any other guidelines used in security assessments;
iii) The review of decisions by the federal Attorney General not to transmit information concerning illegal activities for national security reasons;
iv) The review of regulations promulgated governing the warrant process;
v) The review of certificates issued under s. 18 to collect foreign intelligence.
vi) The review of any guidelines issued by the Solicitor General covering informers and infiltrators.
vii) The compilation and analysis of statistical data on CSIS operations.

This list is, of course, not exhaustive. Other matters will be added by the SIRC in the performance of its functions under s. 34 (a), as necessary.

95 In order to perform this sizable array of functions, it may be necessary to expand the size of the SIRC. We would suggest that five members be appointed, and that a quorum of three could perform official functions. The Committee has heard some criticism as to the composition of the SIRC, namely privy councillors no longer sitting in Parliament. We find the choice of privy councillors to be entirely appropriate. Such persons would have both political experience and the prestige of their office to assist them in their tasks. We would not, however, object to expanding the list of possible candidates who might be made privy councillors for this purpose. We would be opposed to allowing sitting politicians to serve on the SIRC. One interesting suggestion to be explored has been that a fixed number of members should be chosen from a slate prepared by the provincial attorneys general.

96 The Committee would like to stress, at this point, the vital role which the SIRC would play in the functioning of the security intelligence system. The extraordinary powers of the agency under the Bill must be balanced by a review body with broad powers of its own to enquire into and investigate CSIS operations.

97 One role, in particular, which we feel that the SIRC should have is that of ensuring adequate debate, where necessary, in the area of security. We would hope that the SIRC would report in such a way as to bring into focus, in a general fashion, particular issues of policy and, where necessary, impropriety in the security field for Parliament and the public at large.

98 The Committee approves of the method of appointment outlined in s. 30. Consultation with other political parties in the choice of members should ensure that the credibility of the SIRC would be maintained. As with the Inspector General, the SIRC should have access to all cabinet documents in the possession of the CSIS. Finally, the Committee believes that the staffing of the SIRC is a very important matter and should be done with care to ensure that it is a small but effective body.

c) A Special Parliamentary Committee

99 It has been submitted to the Committee that the operations of the CSIS should be subject to the scrutiny of a special parliamentary committee which would have much the same powers as the SIRC. The McDonald Commission also recommended the establishment of such a committee.

100 We agree that, ideally, such a committee could be of benefit. But there are many practical difficulties involved. A parliamentary committee would likely duplicate much of the efforts of the SIRC. Further, parliamentary committees are notoriously subject to vagaries of time, changes in membership and overwork. There is also the problem of maintaining the security of information. This has reference in part to the possibility of partisan motivations in some members; but it also refers to the general question of whether that type of committee can maintain the requisite confidentiality by reason of the nature of its proceedings. In view of these considerations, the Committee believes that it would not be advisable to establish a parliamentary committee with special access to CSIS operations and information.

101 Under s. 48 of Bill C-157, however, the annual report of the SIRC must be laid before Parliament by the Minister. Under the present Standing Orders of the House of Commons, such a report is automatically referred to a standing committee. We would urge that the appropriate committee give priority to consideration of the SIRC report. Although such a committee would be relying on a report, and would not have original access to agency records, we expect that the quality and comprehensiveness of information which Parliament will receive about the operations of the security intelligence system will be greatly improved, thereby achieving some of the objectives of a special committee. This would also likely stimulate a useful public debate on these issues.

5. Other matters concerning the CSIS

102 By "other matters" we refer, in this part, to certain specific issues which were raised by some witnesses concerning labour relations and pension rights of CSIS employees. It was submitted that Bill C-157 would adversely affect the collective bargaining rights of certain employees who are now unionized within the Security Service, and that it would also unreasonably restrict dispute resolution and grievance procedures. With respect to pension rights, it was forcefully argued by representatives of some Security Service members that certain provisions of the Bill would compel them to treat their transfer to the CSIS as an extension of their RCMP service, thereby depriving them of acquired pension rights. This was said to be discriminatory when compared with the treatment of others in the federal public service. We note that policy in this area of acquired pension rights and re-employment in the public service appears to be under review by the government.

103 The future effectiveness of both the CSIS and RCMP will depend, to a significant degree, on the manner in which the transition takes place.

It is thus vital to observe and respect the legitimate interests of employees of the Security Service. Another example of issues which could be addressed has to do with the right to rejoin the RCMP. As drafted, Bill C-157 allows those members of the RCMP Security Service (who become CSIS employees on proclamation of the legislation) the right to transfer back to the force. Such a right might be made available to other RCMP members who join the CSIS, but who at the time of joining, were not members of the Security Service.

104 We would urge that close consideration be given to matters such as these by any body charged with detailed study of any proposed legislation in this area, with a view to ensuring that employees of the new agency are not treated in a discriminatory fashion, and that only such changes as are necessary for the efficient functioning of the agency will be made to existing labour relations arrangements.

6. The *Security Offences Act* — Part IV of Bill C-157

105 The *Security Offences Act*, which is Part IV of Bill C-157, is functionally quite separate from the rest of the Bill. It has very little to do with the establishment or functioning of the CSIS. It deals with how those responsible for law enforcement are to deal with what has been compendiously referred to as "security offences". Those are offences arising out of conduct constituting a threat to the security of Canada within the meaning of that phrase as defined in s. 2 of the Bill, or offences the victim of which is an "internationally protected person" as defined in the *Criminal Code*. Sections 52, 53 and 54 purport to give to the Attorney General of Canada primary authority to prosecute security offences. No proceedings could be commenced without his consent, and he would have all the powers assigned to the Attorney General of a province in the *Criminal Code* in respect of proceedings taken against persons alleged to have committed security offences. Section 55 would give to RCMP the "primary responsibility" to perform duties assigned to peace officers in relation to the apprehension of the commission of security offences.

106 Part IV has, not suprisingly, aroused considerable concern among the provinces. The Committee heard the testimony of three provincial attorneys general, and received submissions from three others. Each was adamantly opposed to the proposals, and characterized them as a "power grab". We were also informed that all other provincial law officers of the Crown shared this view. The Attorney General of Canada on the other hand, contended that the federal government had full jurisdiction to act in this area, and that such changes were necessary to allow the government to

treat sensitive security-related criminal activity in a manner which would be conducive to the interests of Canada.

107 A recent decision of the Supreme Court of Canada appears to have settled the jurisdictional issue in this area. It can no longer be said that provincial competence over criminal prosecution is comprehensive and exclusive. But even if this is the case, and Part IV is within federal jurisdiction, the Committee is of the opinion that it is too broadly framed and that it should not so radically disrupt the traditional system of criminal prosecution by the provinces. It should not be necessary for provincial authorities to have federal consent to prosecute security offences. Instead, the federal Attorney General should be able to intervene by *fiat* and take over proceedings where issues of national security are involved in a criminal prosecution.

108 Although the federal police force should have "primary responsibility" to investigate security offences, it should also have a duty to consult with municipal and provincial police forces when exercising this jurisdiction. We believe that these changes would facilitate the federal interest without unnecessarily disturbing traditional methods of law enforcement.

CONCLUSION

109 The Committee believes that legislation dealing with Canada's security intelligence system is necessary, and that it should be enacted in the near future. The *status quo* is not acceptable. At the very least the legislation should contain: a defined mandate and statement of functions of the agency; judicial control of the use of intrusive investigative techniques; and a system of external monitoring and review of security operations. Bill C-157, revised as we recommend, could adequately deal with Canada's security requirements without unjustifiably infringing on individual rights. In this regard, we wish to acknowledge the many useful and helpful contributions we have received from the public which have assisted us considerably in our deliberations.

110 Some Committee members and witnesses have expressed concern with respect to the precision of the French version of the Bill, in particular with the name of the new agency. Since precision is a matter of particular importance in legislation of this kind, the Committee trusts that special care will be taken in its drafting.

111 One final matter should be dealt with. Because legislation in this area will be of such import, and will introduce into the security intelligence system several entirely new elements, we recommend that a parliamentary committee be empowered to conduct a thorough review of the operation of the legislation after a period, perhaps five years, of experience with it. Such a review would go a considerable way toward ensuring that the legislation is working as Parliament intends it to operate.

APPENDIX A

MEETINGS AND WITNESSES

Issue	Date	Witnesses
01	July 7 and 8, 1983	The Honourable Robert Phillip Kaplan, Solicitor General of Canada. **Department of the Solicitor General:** Mr. Fred E. Gibson, Q.C., Deputy Solicitor General; Mr. T. D'Arcy Finn, Q.C., Executive Director of the Security Intelligence Transitional Group; Mr. Archie Barr, Chief Superintendent, Policy Development of the Security Intelligence Transitional Group.
02	August 18, 1983	**Department of the Solicitor General:** Mr. T. D'Arcy Finn, Q.C., Executive Director of the Security Intelligence Transitional Group; Mr. Archie Barr, Chief Superintendent, Policy Development of the Security Intelligence Transitional Group.
03	August 19, 1983	The Honourable Robert Phillip Kaplan, Solicitor General of Canada. **Department of the Solicitor General:** Mr. Fred E. Gibson, Q.C., Deputy Solicitor General.
04	August 23, 1983	**Province of Ontario:** The Honourable Roy McMurtry, Q.C., Attorney General; Mr. Archie Campbell, Q.C., Deputy Attorney General.

Issue	Date	Witnesses
		Province of New Brunswick: The Honourable Fernand G. Dubé, Q.C., Minister of Justice and Attorney General; Mr. Barry Athey, Assistant Deputy Attorney General.
05	August 24, 1983	Mr. John Starnes.
		The Honourable Mark MacGuigan, Minister of Justice and Attorney General of Canada.
		Department of Justice: Mr. Roger Tassé, O.C., Q.C., Deputy Minister.
06	September 12, 1983	Professor Peter H. Russell, Department of Political Science, University of Toronto.
		Canadian Civil Liberties Association: Mr. A. Alan Borovoy, General Counsel; Professor Kenneth Swan, Chairman, National Board of Directors.
		Professor Martin L. Friedland, Faculty of Law, University of Toronto.
07	September 13, 1983	Mr. Philip B. Berger, M.D.
		Canadian Association of Chiefs of Police: Mr. Thomas G. Flanagan, S.C., Chairman, Law Amendments Committee and Deputy Chief, Ottawa Police Force; Mr. John W. Ackroyd, Chief of Police, Metropolitan Toronto; M[e] Guy Lafrance, Director, *Communauté urbaine de Montréal.*
		The Honourable Warren Allmand, P.C., M.P., Former Solicitor General of Canada.
08	September 14, 1983	Mr. John Sawatsky, Journalist.

Issue	Date	Witnesses
09	September 15, 1983	**Canadian Association of University Teachers:** Dr. Sarah J. Shorten, President; Dr. Donald Savage, Executive Secretary; Dr. V.W. Sim, Associate Executive Secretary. The Honourable Allan Lawrence, P.C., M.P., Former Solicitor General of Canada. **Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick:** Dr. M.A.J. Tugwell, Director; Dr. David Charters, Deputy Director.
10	September 21, 1983	The Honourable Brian R. Smith, Q.C., Attorney General of British Columbia; Mr. Robin Bourne, Assistant Deputy Minister, Police Services, Ministry of the Attorney General of British Columbia. **British Columbia Law Union:** Mr. Craig Paterson, Barrister & Solicitor; Ms. Susan Polsky, Barrister & Solicitor; Mr. John Stanton, Barrister & Solicitor. **The Law Union of Ontario:** Mr. Paul D. Copeland, Barrister & Solicitor.
11	September 22, 1983	The Honourable Jean-Luc Pepin, Minister of State (External Affairs). **Department of External Affairs:** Mr. Marcel Massé, Under-Secretary for External Affairs. **The R.C.M.P. Veterans' Association:** Mr. A. Blake McIntosh, President; Mr. John Ewashko, Dominion Secretary; Mr. James Bilton, Chairman, Welfare Committee; Mr. Joe Borsa, Chairman, Membership;

Issue	Date	Witnesses
		Mr. Ivan Rolstone, Member, Ottawa Division.
12	September 27, 1983	**Canadian Rights and Liberties Association:** Dr. Donald Whiteside, President. **Canadian Bar Association:** Mr. Robert M. McKercher, Q.C., President; Mr. Victor Paisley, Chairman of CBA Special Committee on Bill C-157; Mr. Donald G. Bishop, Member; Me Michel Côté, Q.C., Member. **The R.C.M.P. Security Service:** Sgt. Yvon R. Gingras; Mr. Raphael H. Schachter, Barrister & Solicitor; Mr. Victor Carbonneau, Legal Counsel; Mr. Jack Waissman, Barrister & Solicitor.
13	September 28, 1983	**Coalition for Gay Rights in Ontario:** Mr. Denis Leblanc, Member; Ms. Barbara McIntosh, Member. **British Columbia Civil Liberties Association:** Professor Robert S. Ratner, Director; Mr. John Russell. **Criminal Lawyers' Association:** Mr. Ronald G. Thomas, Q.C., President; Mr. Alan D. Gold, Barrister & Solicitor.
14	September 29, 1983	Mr. R.H. Simmonds, Commissioner of Royal Canadian Mounted Police. Me Jean Keable. **Parti québécois:** Mr. Sylvain Simard, *vice-président et président du Conseil exécutif national;* Me André J. Bélanger, *vice-président de la région Montréal — Ville-Marie;*

Issue	Date	Witnesses
		Me Alain Mongeau, *président de la Commission juridique nationale*; Me Pierre Cloutier, *président du Comité national de la justice*.
15	October 4, 1983	**Union of Solicitor General Employees - Public Service Alliance of Canada:** Mr. Daryl Bean, Vice-President; Mr. Wayne Crawford, Executive Secretary. **Canadian Human Rights Commission:** Mr. Gordon Fairweather, Chief Commissioner, Mrs. Linda Poirier, Director, Research and Policy. Mr. Robert Bryce.
16	October 5, 1983	**Barreau du Québec:** M. le bâtonnier Louis LeBel; Me André Tremblay, Chairman, Committee on Bill C-157; Me Suzanne Vadboncoeur, Secretary, Committee on Bill C-157. **Canadian Jewish Congress:** Mr. Milton E. Harris, President; Mr. Frank Schlesinger, Vice-President; Ms. Elizabeth Wolfe, Counsel; Professor Frederick Zemans, Chairman, Law and Social Action Committee; Professor Joseph Magnet, Counsel.
17	October 11, 1983	Mr. Gordon Robertson, President, Institute for Research on Public Policy.
18	October 13, 1983	Me Jean Keable.

APPENDIX B

BRIEFS RECEIVED FROM THE PUBLIC

1. Professor Jennie Abell
   Prince Albert, Saskatchewan
2. The Advocates' Society
   Toronto, Ontario
3. The Honourable Marc-André Bédard
   Minister of Justice
   Government of Québec
   Ste-Foy, Québec
4. Canadian Labour Congress
   Ottawa, Ontario
5. Canadian Union of Public Employees
   Ottawa, Ontario
6. Chief Statistician of Canada
   Statistics Canada
   Ottawa, Ontario
7. Mr. André Chrétien
   Shawinigan Sud, Québec
8. Citizens' Independent Review of Police Activities
   Toronto, Ontario
9. *Commission des droits de la personne du Québec*
   Montréal, Québec
10. Mr. Richard Gosse
    Deputy Minister of Justice
    and Deputy Attorney General
    Regina, Saskatchewan
11. The Honourable Harry W. How, Q.C.
    Attorney General of Nova Scotia
    Halifax, Nova Scotia
12. Human Rights Institute of Canada
    Ottawa, Ontario

13. Professor N. Parker-Jervis
Edmonton, Alberta

14. Dr. Peter Kirkby
Islington, Ontario

15. The Honourable J. Gary Lane
Minister of Justice and
Attorney General of Saskatchewan
Regina, Saskatchewan

16. Mr. W.R.C. Little
Meaford, Ontario

17. Mr. David Maguire
Montreal, Quebec

18. Mr. John H. Meier
Tsawwassen, B.C.

19. Mrs. Jennifer Moore
Calgary, Alberta

20. Mr. Gerald R. Nelson
Pitt Meadows, B.C.

21. Mr. Lance Orr
Etobicoke, Ontario

22. Mr. Glendon Trevor Peters
Saint John, New Brunswick

23. Mr. Adam Popescu
Winnipeg, Manitoba

24. Mr. Ken Rubin
Ottawa, Ontario

25. Ms. P. Thomson
Ottawa, Ontario

Respectfully submitted,

P.M. Pitfield,
Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, October 18, 1983
(29)

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day, *in camera*, at 11:19 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley. (10)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Frith.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

Appearing:

The Honourable Robert Phillip Kaplan, Solicitor General of Canada.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act."

On motion of Senator Lapointe, it was *agreed*,—"That this meeting be held *in camera*."

The Minister made a statement and answered questions.

On motion of Senator Nurgitz, it was *agreed*,—"That an extension of the deadline for submitting the Committee's report be requested."

At 1:01 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Tuesday, October 25, 1983
(30)

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day, *in camera*, at 3:12 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield, Riel, Riley and Roblin.

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Frith.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act."

On motion of Senator Lapointe, it was *agreed*,—"That this meeting be held *in camera*."

Senator Nurgitz moved,—"That the sub-title of the draft report be as follows:

Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

On motion of Senator Roblin, it was *agreed*,—"That the final draft of the report be adopted as revised."

Ordered:

"That the report be tabled in the Senate."

At 5:15 p.m., the Committee adjourned *sine die*.

ATTEST:

Erika Bruce
Timothy Ross Wilson
Clerks of the Committee

RAPPORT
du Comité sénatorial
spécial du

SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Équilibre délicat :
Un Service du renseignement
de sécurité dans une
société démocratique

NOVEMBRE 1983

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1983
N° de cat. YC 2-321/1-01
ISBN 0-662-52752-6

COMPOSITION DU COMITÉ

L'honorable P. M. Pitfield, c.r., *président*

L'honorable Sidney L. Buckwold, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Balfour, James, c.r.
Godfrey, John Morrow, c.r.
Kelly, William M.
Lapointe, Renaude, c.p.
Nurgitz, Nathan, c.r.
Olson, H. A. (Bud), c.p.
Riel, Maurice, c.r.
Riley, Daniel, c.r.
Roblin, Duff, c.p.

Remarque: Les honorables sénateurs Jean Le Moyne et George J. McIlraith, c.p., c.r., ont aussi fait partie du Comité.

Le Comité tient à souligner d'une façon particulière l'apport considérable des honorables sénateurs Jacques Flynn, c.p., c.r., et Royce Frith, c.r. Il regrette que la maladie ait empêché le sénateur Flynn d'assister aux dernières séances.

Attachés de recherche:

Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen.

Les greffiers du Comité
Erika Bruce
Timothy Ross Wilson

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)*b*) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 25 octobre 1983:

«Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que l'ordre de renvoi instituant le Comité spécial du Sénat sur le Service canadien du renseignement de sécurité soit modifié en remplaçant les mots «27 octobre 1983» par les mots «3 novembre 1983».

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat,
Charles A. Lussier

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 3 novembre 1983

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-157 intitulé *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* a, conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, effectué cette étude et présente maintenant son rapport:

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES ET FONDAMENTALES

1. La nature des menaces — un service du renseignement de sécurité est-il nécessaire? 3
2. La compétence 4
3. La distinction entre l'application des lois et les activités relatives aux renseignements de sécurité 5
4. Un organisme à caractère civil 7
5. La sécurité de la collectivité et les droits individuels 9

ANALYSE DU CONTENU DU PROJET DE LOI C-157

1. Le mandat et les fonctions du SCRS 11
   a) Le mandat et la fonction première 11
   b) Les évaluations de sécurité 17
   c) La collecte auprès des puissances ou de personnes étrangères d'informations dans le domaine de la défense et de la conduite des affaires internationales 18
2. Les pouvoirs et immunités du SCRS et de ses employés 20
   a) L'utilisation des techniques d'enquête par intrusion et leur contrôle judiciaire 20
   b) La protection des employés du SCRS 24
   c) La divulgation de l'identité des employés du SCRS 26
3. Le SCRS: gestion, contrôle et responsabilité 27
4. Le contrôle et la surveillance des opérations du SCRS 29
   a) L'inspecteur général 29
   b) Le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité (CSARS) 30
   c) Un comité parlementaire spécial 32
5. Autres affaires touchant le SCRS 33
6. La *Loi sur les infractions en matière de sécurité* — Partie IV du projet de loi C-157 34

CONCLUSION 37

ANNEXES 39

PROCÈS-VERBAUX 47

INTRODUCTION

1 Le projet de loi C-157, qui a fait l'objet d'une première lecture à la Chambre des communes le 18 mai 1983, marquerait un tournant important de la politique du Canada à l'égard de ses besoins en matière de sécurité. Il prévoit en effet l'établissement d'un service du renseignement de sécurité entièrement nouveau et distinct de la GRC, qui ne serait pas à proprement parler un organisme policier. Son mandat serait fixé par la loi et de nouveaux moyens de contrôle et d'examen seraient créés en vue de s'assurer du bien-fondé et de l'efficacité de ses opérations.

2 Pleinement conscient de la grande importance du projet de loi C-157, le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, a scruté la teneur de ce document autant que le lui ont permis les limites de temps et les circonstances. À cette fin, il a entendu plus de 30 témoins en 18 jours d'audiences, et a aussi examiné les nombreux autres mémoires qui lui ont été adressés par le public.* Il a recueilli, à propos de ce projet de loi, un ensemble de réactions assez représentatives de l'opinion publique, notamment de la part d'hommes de loi, de corps de police, d'organisations de défense des droits de la personne, de groupes politiques et de représentants des gouvernements provinciaux. Le Comité s'est familiarisé avec les difficiles questions inhérentes à une mesure législative de cet ordre. Nous estimons que cet exercice a été utile et constructif et espérons que notre rapport traduira fidèlement quelques-uns des témoignages et recommandations pertinents et judicieux que nous avons entendus. Nous souhaitons aussi que nos suggestions puissent aider les législateurs à proposer une loi qui soit à la fois efficace et conforme aux principes démocratiques.

3 Avant de passer à l'analyse de ce projet de loi, il faut examiner un certain nombre de questions sous-jacentes. L'une des plus importantes est celle de l'équilibre délicat qu'il faut, dans toute activité de renseignement sur la sécurité, établir entre la protection des droits individuels et la sécurité de la collectivité. Nous en discuterons en détail plus loin, mais soulignons d'ores et déjà que cette question apparaît en filigrane presque tout au long de ce rapport.

* La liste des témoins est annexée: annexe A.

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES ET FONDAMENTALES

4 Il va de soi que certaines questions relatives au contenu du projet de loi C-157 doivent faire l'objet d'un examen préalable ou mériteraient d'être considérées d'un bout à l'autre du rapport en raison de leur importance fondamentale. Nous avons choisi de les aborder d'entrée de jeu.

1. La nature des menaces — un service du renseignement de sécurité est-il nécessaire?

5 La sécurité du Canada est-elle menacée? Dans l'affirmative, cette menace est-elle de nature à justifier la mise sur pied d'un service distinct du renseignement de sécurité? Ce sont là, sûrement, les deux questions primordiales auxquelles il faut répondre en abordant l'étude du projet de loi C-157.

6 À ces deux questions, le Comité répond par l'affirmative. La Commission Royale sur la sécurité (la Commission MacKenzie) et la Commission d'enquête sur certaines activités de la GRC (la Commission McDonald), ont toutes les deux conclu, respectivement en 1969 et 1981, qu'il était et qu'il est toujours nécessaire de protéger le Canada contre ce qui pourrait menacer sa sécurité, de l'extérieur comme de l'intérieur. La Commission MacKenzie a déclaré que l'État avait le devoir de:

> protéger ses secrets, ses renseignements, ses institutions et sa politique contre l'espionnage, l'indiscrétion, la subversion et l'ingérence clandestine...

La Commission McDonald estime, de son côté, que pour assurer la sécurité du Canada il faut satisfaire deux besoins fondamentaux:

> ...d'une part, la nécessité de prémunir les Canadiens et leurs gouvernements contre les tentatives de puissances étrangères en vue de promouvoir leurs intérêts au Canada par des moyens coercitifs ou clandestins et, d'autre part, la nécessité de protéger les fondements de la démocratie canadienne des tentatives de destruction ou de subversion.

Cette Commission a classé les menaces à la sécurité du Canada en trois grandes catégories: les activités des services de renseignements étrangers,

le terrorisme politique et la subversion des institutions démocratiques. Elle pense également que les organismes chargés de veiller à l'application des lois ne peuvent, à eux seuls, répondre à de telles menaces. Toute tentative vraiment sérieuse pour assurer la sécurité doit disposer de renseignements préalables, que seul un service du renseignement de sécurité distinct est en mesure de fournir.

7 Il y a lieu de noter qu'aucun des témoins n'a mis en doute la nécessité d'un tel service, bien qu'ils diffèrent énormément d'opinion sur le mandat, les pouvoirs, la structure et l'emplacement de ce service. Même s'ils sont en profond désaccord sur l'importance et la gravité des menaces qui pèsent sur la sécurité du Canada, aucun d'eux,nous le répétons, n'a soutenu que ces menaces n'existaient pas, ou qu'elles étaient si anodines qu'il n'y avait pas lieu de les prendre au sérieux. Le débat auquel le projet de loi C-157 a donné lieu devant le Comité équivaut en fait à une reconnaissance implicite de la plupart des principes fondamentaux qui ont été énoncés dans ce domaine par les Commissions MacKenzie et McDonald. C'est pourquoi le Comité estime que la nécessité d'un service du renseignement de sécurité ne fait plus de doute. Ce qui reste à établir, donc, c'est l'ampleur et la composition de ce service.

2. La compétence

8 La question de la compétence, du moins en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement d'un service du renseignement de sécurité, est très claire et peut aisément être réglée. Le Comité pense, en effet, que le pouvoir législatif en ce domaine appartient nettement au gouvernement fédéral. La protection de la sécurité d'une collectivité a une portée nationale et constitue un domaine précis qui ne relève pas des provinces. Les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de défense nationale, de droit et de procédure criminels, et «de paix, d'ordre et de bon gouvernement», consolident la thèse voulant qu'il soit seul compétent pour instituer un service ayant l'ampleur et les pouvoirs envisagés dans le projet de loi C-157. Aucun témoin n'a vraiment contesté la compétence du fédéral en ce domaine. Cela ne signifie pas que les provinces n'aient aucun rôle à jouer en matière de sécurité, mais simplement que le gouvernement fédéral est le seul à pouvoir créer un organisme de cette nature et à en assurer le fonctionnement.

9 Bien que cette primauté du fédéral soit, à notre avis, incontestable, les limites de sa compétence sont loin d'être aussi claires. Plusieurs témoins, notamment certaines instances juridiques provinciales, s'en sont pris aux dispositions de la Partie IV du projet de loi qui risquent d'exclure les provinces de toutes poursuites pour des infractions en matière de sécurité, et d'accorder à la GRC la «responsabilité première» du travail policier

relatif à ces actes. Nous aborderons ce point dans la section de notre rapport qui traite de la Partie IV, à savoir la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*.

10 Un dernier problème que pose la question de compétence est celui de l'effet qu'aurait la *Charte canadienne des droits et libertés* sur le projet de loi C-157. Certains témoins ont soutenu que plusieurs dispositions du projet de loi semblent de prime abord enfreindre les libertés et droits fondamentaux garantis par la *Charte*, tels que la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, la liberté de réunion et d'association pacifiques, le droit à la vie, la liberté et la sécurité de la personne et le droit de ne pas en être privé, si ce n'est conformément aux principes de la justice naturelle, et le droit à la sécurité contre toute fouille et saisie déraisonnables. D'autres témoins sont même allés jusqu'à dire que toute l'orientation de ce projet de loi était contraire à l'esprit de la *Charte*.

11 Il serait difficile de nier que certaines dispositions du projet de loi C-157 peuvent, indépendamment de la question des limites raisonnables, être interprétées comme étant des empiètements à certains droits prévus par la *Charte*. En effet, un service du renseignement de sécurité efficace devra jouir de pouvoirs extraordinaires qui peuvent entrer en conflit avec les libertés civiles. Mais le Comité n'est pas d'accord avec ceux qui soutiennent qu'une loi créant un service du renseignement de sécurité est, de par sa nature même, incompatible avec la *Charte*. Bien au contraire, le fait que le gouvernement cherche à légiférer dans ce domaine indique très clairement, à notre avis, qu'il reconnaît le besoin de limiter, de contrôler et de surveiller efficacement un tel service de sécurité.

12 En ce qui concerne plus particulièrement la constitutionnalité de certains aspects du projet de loi, le Comité est d'avis que toute discussion détaillée de la *Charte* serait nécessairement très théorique. Il est cependant confiant que le projet de loi, s'il est modifié selon les recommandations de ce rapport, sera compatible avec la *Charte*, et que tout empiètement sur les droits et libertés serait restreint à «des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique».

3. La distinction entre l'application des lois et les activités relatives aux renseignements de sécurité

13 Une fois qu'on a admis la nécessité d'un service spécial du renseignement de sécurité, il faut bien expliquer les différences fondamentales qui existent entre les organismes d'application des lois et un service établi pour protéger la sécurité. Ces deux entités se ressemblent et, dans certains

domaines, se chevauchent, par exemple lorsqu'une force policière s'intéresse, en même temps que le service du renseignement de sécurité, à certains crimes commis contre l'État ou contre des individus.

14 Mais les deux entités diffèrent considérablement l'une de l'autre. L'application des lois est une activité réactive qui, si elle n'exclut pas la collecte de renseignements et des mesures de prévention, n'intervient, dans l'ensemble, qu'après la perpétration d'un acte criminel précis. La protection de la sécurité ne se contente pas simplement de réagir aux événements, elle vise à détecter à l'avance les menaces à la sécurité et ne s'intéresse pas nécessairement aux infractions à la loi. Une publicité considérable accompagne les activités visant à faire respecter la loi et en fait même essentiellement partie. Le travail du renseignement de sécurité, à l'inverse, exige le secret. Faire respecter la loi est une activité «qui cherche des résultats», notamment l'appréhension et le jugement du coupable, les «intervenants» du système — policiers, procureurs, avocats de la défense et juges — jouissant d'une très grande autonomie d'action. Le renseignement de sécurité est, tout au contraire, «tourné vers l'information». Le rôle des intervenants est beaucoup moins clairement défini et la direction et le contrôle dans un cadre hiérarchique sont absolument nécessaires. Enfin, faire respecter la loi est une activité qui se déroule pratiquement en «vase clos» et dans des limites bien définies — perpétration, enquête, appréhension, jugement. Les opérations du renseignement de sécurité sont beaucoup moins délimitées: l'accent est mis sur l'enquête, l'analyse et l'énoncé de renseignements.

15 Les différences entre ces deux domaines d'activité ont de profondes répercussions sur les divers aspects d'un organisme de sécurité. Elles peuvent influer sur un grand nombre de questions de portée générale, comme celle de savoir quelle doit être la liberté ou le pouvoir d'action d'une personne employée dans un service de sécurité; ou, inversement, de quelle protection peut jouir une personne qui fait l'objet d'une enquête, compte tenu de la différence entre les moyens opérationnels et les fins de l'enquête. Une enquête de sécurité peut avoir des conséquences graves sur la vie d'une personne. D'où l'importance que revêtent le contrôle et l'obligation de rendre compte, en l'absence d'une tierce partie capable de juger de façon impartiale du bien-fondé d'une enquête. Puisque la collecte des renseignements de sécurité est si confidentielle et si indéterminée, elle doit être soumise à un appareil complet et strict de contrôle, de direction et d'examen, où la responsabilité politique occupe une large place. Or, une surveillance si serrée est incompatible avec l'idée que nous nous faisons d'habitude des organismes chargés de faire respecter la loi.

16 Comme la distinction entre la notion d'application de la loi et celle de protection de la sécurité sert de fondement à plusieurs de nos recom-

mandations, il faudra la garder présente à l'esprit tout au long de notre analyse du projet de loi à l'étude.

4. Un organisme à caractère civil

17 La discussion, objet du paragraphe précédent, nous conduit logiquement à examiner l'un des principaux changements proposés par le projet de loi C-157, à savoir la constitution d'un organisme civil du renseignement de sécurité, distinct de la GRC.

18 Les témoins que le Comité a entendus ont défendu avec une égale conviction le pour et le contre d'un tel organisme civil. Tout en concédant que certains arguments en faveur du maintien du service de sécurité à l'intérieur de la GRC sont valables, le Comité estime majoritairement qu'il vaut certainement mieux adopter la solution proposée dans le projet de loi, c'est-à-dire instituer un organisme civil. Le sénateur Kelly est en désaccord avec cette proposition. Il estime que la GRC devrait conserver cette fonction de sécurité mais se déclare en accord avec le Comité quant au reste de ce rapport.

19 Nous en sommes venus à cette conclusion sous l'influence des travaux des Commissions MacKenzie et McDonald, qui ont toutes deux préconisé un organisme civil. Plusieurs témoins ont également fait état de ces travaux. Il faut imprimer une toute nouvelle orientation à l'administration générale du renseignement de sécurité, allant du contrôle des opérations aux rapports de ce service avec le gouvernement. La GRC s'est, par le passé, résolument opposée à un tel changement. Il ne serait sans doute pas possible (ni souhaitable) de soumettre une organisation policière à de tels contrôles. Il faudrait par ailleurs recruter des agents différents, à l'esprit plus ouvert et mieux formés, et mettre l'accent sur les aptitudes à l'analyse et l'évaluation. Le système de recrutement de la GRC a produit, et continue de produire, d'excellents policiers, mais nous sommes d'avis que, dans une très large mesure, le travail de sécurité requiert du personnel ayant une formation différente. D'autre part, l'organisme de sécurité doit maintenir avec le gouvernement des rapports très étroits et faire l'objet d'une surveillance et d'un contrôle sévères par de tierces parties. De tels rapports ne seraient ni convenables ni possibles avec une force policière. En ce moment, le Commissaire de la GRC consulte le solliciteur général à deux titres: comme chef d'une police et comme chef d'un organisme de sécurité, ce qui peut conduire à toutes sortes de confusions ou de mélanges de rôles au détriment de la police, de l'agence de sécurité et du système de la responsabilité et de l'imputabilité ministérielle. Enfin le fait de fusionner un organisme d'application des lois à un service de sécurité comporte un danger inhérent auquel la Commission McDonald a fait allusion en parlant

d'une «police politique». Les forces policières doivent opérer de façon très autonome, ce qui est incompatible avec le processus strict de contrôle et de révision dont s'accompagnent nécessairement les activités d'un service de sécurité.

20 Nous reconnaissons, bien sûr, que la constitution d'un organisme civil ne sera pas une panacée. Il faudra s'efforcer de préciser le plus exactement possible le mandat de cet organisme et de le soumettre à des contrôles effectifs. Nous sommes également conscients que la transition à un organisme civil sera inévitablement source de problèmes. Le Service en question risque, par exemple, de ne plus avoir de contacts réels avec d'autres organismes et pourrait être sujet au noyautage par des puissances étrangères une fois séparé de la GRC. Ce sont là des difficultés qu'il faudra résoudre durant la période de transition, mais nous estimons qu'elles ne font pas contrepoids aux avantages que présente un nouvel organisme civil. À cet égard, il convient de noter qu'à ses débuts, le SCRS serait entièrement composé d'anciens membres du service de sécurité de la GRC et qu'au regard du personnel,les changements n'interviendront que petit à petit. On apaiserait ainsi un grand nombre des inquiétudes que soulève la période de transition.

21 Nous tenons d'ailleurs à souligner que la GRC continuera à jouer un rôle dans des domaines ayant un rapport avec les fonctions de sécurité et l'application des lois criminelles. À cette fin, une direction spéciale de la GRC sera créée pour s'occuper du SCRS. Vu le contrôle opportun qu'elle exercera, entre autres, sur le SCRS, il s'agit d'une question importante qui exigera une attention particulière au moment de la mise sur pied du SCRS.

22 Avant de passer à autre chose, le Comité voudrait insister sur le fait que la création d'un nouvel organisme ne diminuera ni ne dévalorisera en rien le travail de tout premier ordre qu'accomplit la GRC. Il faudrait reconnaître que certaines difficultés que le Service de sécurité a connues dans le passé résultent moins d'une quelconque lacune inhérente à la GRC ou à son personnel, que de son cadre institutionnel et de la fusion malencontreuse des fonctions de police et de sécurité. Nous voulons espérer que la création d'un nouvel organisme lèvera, heureusement, toute incertitude quant au rôle de la GRC. Il est possible, cependant, que la prolongation du délai de séparation de ces deux fonctions affecte le moral de la GRC. Cette éventualité inquiète le Comité qui espère que la transition pourra s'effectuer rapidement et sans bavures, et qu'elle dérangera le moins possible le fonctionnement de la GRC afin que celle-ci puisse se consacrer à sa fonction policière avec la compétence qu'on lui connaît, et qu'elle maintienne son prestige indéniable.

5. La sécurité de la collectivité et les droits individuels

23 La plus importante question qu'il y aurait lieu de considérer dans l'étude du projet de loi C-157 est celle de la sécurité de la collectivité et des droits individuels. Il faut en effet trouver un équilibre entre la sécurité de la collectivité — protection de l'État et de ses institutions contre les menaces d'espionnage, de terrorisme et de subversion — et le droit de l'individu à la vie privée, à son droit de différer d'opinion, de s'engager en politique, de défendre et d'exprimer des idées impopulaires ou radicales. Voilà le défi que pose la création d'un service du renseignement de sécurité. Il existe en réalité un antagonisme fondamental entre les deux notions de sécurité collective et individuelle, qu'il faut chercher à concilier pratiquement à toutes les étapes de la formation et du fonctionnement d'un organisme de sécurité. Notons que les droits individuels dépendent, dans une large mesure, de ceux de la collectivité. Ces objectifs antinomiques sont tous deux légitimes dans une société démocratique. Il serait facile de n'en atteindre qu'un seul, mais au grand détriment de l'autre. Il est donc essentiel d'arriver à les équilibrer.

24 Un service du renseignement de sécurité n'a d'autre raison d'être que de préserver le caractère libre et démocratique de la société pour favoriser l'épanouissement de la liberté individuelle. Dans la mesure donc où cet organisme empiète sans raison sur la liberté, il faillit à sa tâche. La Commission McDonald a exprimé cette idée en ces termes:

> Le Canada doit respecter à la fois les exigences de la sécurité et celles de la démocratie: n'oublions pas que l'objectif fondamental de la première est de protéger la seconde. Les Canadiens feraient ni plus ni moins le jeu de ceux qui cherchent à renverser nos institutions démocratiques, s'ils laissaient leurs dirigeants fouler aux pieds les valeurs démocratiques en tentant de les protéger contre leurs ennemis.

25 C'est dans cet état d'esprit que le Comité a abordé son étude du projet de loi. Un service du renseignement de sécurité doit, pour être crédible et efficace, jouir de pouvoirs extraordinaires et être en mesure de recueillir et d'analyser de l'information en empiétant parfois sur les libertés civiles des uns ou des autres. Mais il doit aussi être assujetti à des contrôles sévères et ne pas disposer de plus de pouvoirs qu'il ne lui en faut pour atteindre ses objectifs, qui doivent eux-mêmes se limiter à ce qui est requis pour assurer la sécurité du Canada. Comme nous l'avons déjà dit ci-dessus à propos de la *Charte*, nous estimons que les droits et libertés ne peuvent être enfreints par un Service du renseignement de sécurité que dans des limites raisonnables et dans le respect de l'article 1 de la *Charte*.

26 Le Comité fait donc un certain nombre de recommandations qui, à son avis, conduiraient à un meilleur équilibre des besoins en matière de sécurité collective et individuelle. Il reconnaît que cet équilibre n'est pas facile à établir et espère que son rapport aidera les rédacteurs de la loi à trouver une version qui convienne à cette fin.

ANALYSE DE LA TENEUR DU PROJET DE LOI C-157

27 Le projet de loi C-157 propose un cadre général pour la création d'un Service du renseignement de sécurité. Sa teneur est, dans les grandes lignes, bien fondée. Désireux d'en améliorer le contenu, le Comité recommande cependant un certain nombre de modifications, de précisions et d'additions. Pour aider le lecteur à comprendre nos motifs, notre rapport n'offre pas une analyse article par article du texte de loi, mais adopte une approche plus fonctionnelle. C'est pourquoi, nous commençons par examiner le mandat et les fonctions du SCRS, pour passer ensuite à la discussion des pouvoirs et immunités des employés, de l'administration, du contrôle et de la responsabilité au regard du Service, des activités de surveillance et de contrôle et d'autres questions connexes. Notre étude se termine par une discussion de la Partie IV du projet de *loi sur les infractions en matière de sécurité*.

1. Le mandat et les fonctions du SCRS

a) Le mandat et la fonction première

28 Le paragraphe 14(1) du projet de loi énonce ce qu'on pourrait considérer comme la «première fonction» du Service du renseignement de sécurité:

> Le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des raisons sérieuses de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard.

À première vue, il n'y aurait rien à redire à ce paragraphe. Il énonce clairement l'activité principale d'un service du renseignement de sécurité, à savoir la collecte, l'analyse et la conservation de renseignements et d'informations sur les menaces envers la sécurité. Mais si l'on y regarde de plus près, aussitôt se pose une question capitale: que faut-il entendre par «menace envers la sécurité du Canada»? La réponse à cette question est, on s'en doute, cruciale en ce qui concerne l'ampleur des pouvoirs du Service. En d'autres termes, comment définir le mandat de ce Service?

29 Avant d'y répondre, le Comité estime qu'il serait tout d'abord utile d'imposer une limite à la fonction première prévue au paragraphe 14. Il n'oublie pas, en effet, ce que la Commission McDonald et plusieurs autres témoins ont recommandé, à savoir que le libellé de l'article relatif au mandat du Service soit tel qu'il ne puisse donner lieu à des interprétations trop larges. La Commission McDonald recommandait, entre autres, ce qui suit:

> Que la loi instituant le Service de renseignements pour la sécurité du Canada renferme une disposition portant que le travail du Service devrait se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour protéger la sécurité du Canada... (Recommandation n° 4, *Deuxième rapport*, vol. 1, p. 465)

30 Il serait salutaire, aux fins d'interprétation, de modifier dans ce sens le paragraphe 14(1). Cette même Commission recommandait aussi, un peu plus loin, d'inclure certaines expressions qu'on retrouve au paragraphe 14(3) du projet de loi.[1] Le Comité est d'avis que cet énoncé est également bienvenu, mais qu'il devrait être formulé dans une proposition affirmative qui tienne compte de la définition des menaces envers la sécurité du Canada dont il est question ci-dessous.

31 Ce qui nous ramène à la question du mandat. L'article 2 propose une définition des «menaces envers la sécurité du Canada». On ne saurait exagérer l'importance de cette définition. C'est la limite fondamentale qu'on impose à la liberté d'action du Service. Elle précise les normes essentielles que le SCRS, son directeur et ses employés, doivent respecter dans l'exercice de leurs fonctions et jouera un rôle déterminant dans l'appréciation judiciaire du bien-fondé de telle ou telle technique d'enquête par intrusion. Elle servira également de point de référence pour l'évaluation des activités du Service par les organismes de surveillance et par les responsables politiques du Service. Cette définition ne crée cependant pas un nouveau crime ni une nouvelle catégorie de crimes.

32 Il n'est donc pas surprenant qu'elle ait retenu l'attention des témoins et ait été analysée dans les mémoires présentés au Comité. Tout en faisant siennes certaines critiques exprimées au sujet de cette disposition, le Comité en endosse néanmoins les quatre éléments, à savoir: espionnage et sabotage, activités d'origine étrangère préjudiciables aux intérêts du Canada, violence politique, et subversion — qui fournissent des paramètres convenant bien à la définition.

---

[1] Le paragraphe 14(3) s'énonce ainsi:

> La présente loi n'autorise pas le Service à enquêter sur une personne ou un groupe de personnes pour le seul motif de leur participation à des activités législatives de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

33 Le premier point de discussion a trait au membre de phrase suivant: «ou à ceux des États alliés ou associés avec lui [le Canada]», qui figure aux alinéas *a*) et *b*).[2] Cette expression habiliterait le Service, en ce qui concerne le sabotage, l'espionnage, et les activités d'origine étrangère, à s'occuper aussi des activités qui visent ces «alliés» ou États «associés». Le Comité partage l'avis des témoins voulant que cette phrase risque d'élargir démesurément le mandat du Service. Il estime notamment que la notion d'«association» à d'autres États est beaucoup trop vague. Comme l'ont souligné plusieurs témoins, ce terme pourrait, à la limite, inclure tous les pays membres des Nations unies. S'il est vrai qu'on le retrouve dans d'autres lois fédérales, notamment dans la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur l'administration financière*, nous estimons qu'il n'y a pas lieu de l'utiliser pour définir les menaces envers la sécurité.

34 Le Comité recommande donc que cette phrase de l'article 2 soit remplacée par la notion de préjudice aux intérêts du Canada. Ainsi, à l'alinéa *a*), les activités d'espionnage et de sabotage constitueraient une menace, dès lors qu'elles sont dirigées contre le Canada ou qu'elles sont autrement préjudiciables à ses intérêts, ce qui permettrait d'établir si un acte d'espionnage contre un autre pays devrait ou non intéresser le SCRS. L'alinéa *b*) contient déjà la phrase recommandée, d'où l'inutilité d'y faire mention des États associés et alliés. Cette phrase lacunaire mise à part, le Comité trouve acceptables les alinéas *a*) et *b*).

35 L'alinéa *c*) porte sur la violence politique[3] et semble viser essentiellement le terrorisme. Aucun témoin ne s'est opposé à l'inclusion de ce genre d'activité, mais on s'est cependant demandé si la définition elle-même n'était pas trop large, puisqu'elle inclut toutes les activités qui visent «à favoriser l'usage de la violence ou de menaces de violence...dans le but d'atteindre un objectif politique...» D'aucuns ont soutenu que cet alinéa s'appliquerait non seulement à des actes de terrorisme, mais également à des actes beaucoup moins graves à coloration politique, par exemple au

---

[2] Les alinéas *a*) et *b*) s'énoncent ainsi:

> *a*) L'espionnage et le sabotage contre le Canada ou un État allié ou associé avec lui et les activités qui visent à les favoriser;
>
> *b*) Les activités d'origine étrangère qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts ou à ceux des États alliés ou associés avec lui et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers qui que ce soit.

[3] L'alinéa *c*) s'énonce ainsi:

> *c*) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger.

fait de jeter une tomate à la face d'un personnage politique. Cet acte peut être qualifié de «violence» à caractère politique, mais le SCRS devrait-il s'y intéresser? Puisque le sens du mot «violence» n'est pas précisé à l'alinéa *c*), une personne qui jette des tomates pour exprimer ses convictions politiques pourrait être visée par ce terme. La définition très semblable recommandée par la Commission McDonald ajoute au mot «violence» l'adjectif «grave». Plusieurs témoins ont exhorté le Comité à inclure ce mot à l'alinéa *c*).

36 Le Comité comprend parfaitement le sens de ces critiques et convient que les actes mineurs de violence politique ne devraient pas vraiment préoccuper le SCRS. Mais il n'est pas d'avis qu'il suffirait d'ajouter l'épithète «grave» à la définition pour écarter cette difficulté. Ce mot, qui est lui-même très vague et susceptible de diverses interprétations, ne ferait au contraire qu'ajouter à la confusion.

37 À son avis, le probème peut être résolu autrement. Tout d'abord, en ajoutant à l'article 14 le qualificatif ci-dessus afin de limiter l'activité du Service à ce qui est strictement nécessaire à la protection de la sécurité du Canada (comme on l'a énoncé plus haut), ce qui permettrait d'exclure les comportements anodins; deuxièmement, en imposant à l'article lui-même les limites dont il est question ci-dessous à savoir le droit de défendre une cause, de protester ou de manifester en désaccord, ce qui restreindrait également les activités du SCRS; enfin, en adoptant les modifications proposées pour l'article 22 qui traite des mandats (voir un peu plus loin), et qui mettraient la violence politique sans gravité à l'abri des enquêtes par intrusion de la part du SCRS. Au-delà de ces limitations, le Comité estime que même la violence politique sans gravité peut intéresser le Service de sécurité, même si elle ne doit pas faire l'objet de ses pleins pouvoirs d'enquête. À cet égard, l'exemple de l'individu qui jette des tomates n'est pas tellement bien choisi, car il y a d'autres conduites moins inoffensives, qui se rapprochent davantage d'une violence «grave» et qui peuvent, dans des circonstances particulières, constituer une menace ou une forme larvée de terrorisme. Nous ne voudrions pas trop restreindre, à ce stade, le champ d'action du SCRS.

38 Le dernier élément de la définition est l'alinéa *d*) qui, de l'avis général, s'attache essentiellement à la notion de «subversion». C'est probablement la partie la plus délicate de la définition des menaces, puisque les activités visées se rapprochent le plus des actes licites de protestation, de manifestation de désaccord ou de défense d'une cause. Certains témoins ont même suggéré que le SCRS ne devrait pas s'occuper du tout de la subversion, notamment parce qu'il est si difficile de la distinguer des activités licites. Le Comité n'est pas de cet avis. Bien qu'elle soit effectivement diffi-

cile à délimiter, la subversion peut réellement constituer une menace à la sécurité de l'État qui, lui, devrait être en mesure de se protéger contre toute initiative illicite visant à affaiblir ses institutions. Cela dit, le Comité estime qu'il est nécessaire de resserrer cette définition.

39 L'alinéa *d*) parle des actions dirigées contre le «régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada».[4] En définissant la «subversion révolutionnaire», la Commission McDonald se référait au régime de gouvernement «démocratique». Plusieurs témoins ont demandé avec insistance que le Comité adopte cette formulation. Nous nous y opposons à cause du sens trop vague du mot «démocratique». Il ne faudrait pas en inférer que le Comité ignore l'acception générale du terme «démocratie». Cependant, dans un contexte légal, ce mot doit être défini avec clarté. Tout vocable qui a pu être appliqué à des régimes politiques aussi différents l'un de l'autre que ceux du Canada et de l'Albanie, par exemple, est trop élastique pour qu'on puisse s'en servir dans un texte de loi aussi délicat que celui-ci. Puisqu'il n'existe pas de définition universelle de la démocratie, on risque, en utilisant ce terme, d'élargir en fait la portée de l'alinéa *d*). C'est pourquoi le Comité préférerait en modérer autrement les effets.

40 La définition de la subversion comporte deux volets: il y a d'abord «des activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper» le régime de gouvernement constitutionnellement établi. Nous ne trouvons rien à redire à cette partie de la définition. Il y a ensuite les activités «...dont le but immédiat ou ultime est [la] destruction ou [le] renversement» [du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada]. Le Comité souscrit à certaines des critiques soulevées contre cette partie de la définition. La «destruction» ou le «renversement» n'incluent pas nécessairement des actions violentes ou perturbatrices. Le SCRS serait par conséquent habilité, en vertu de cet alinéa *d*), à enquêter sur les activités d'un parti politique pacifique et légal, qui cherche, par exemple, à modifier le régime constitutionnel du Canada. Ce serait inacceptable. C'est pourquoi le Comité modifierait la deuxième partie de l'alinéa *d*) pour préciser qu'il doit s'agir d'une destruction ou d'un renversement effectués «par des moyens violents». Les mouvements pacifiques et légaux qui cherchent à modifier le régime contitutionnel ne devraient pas être considérés comme une menace à la sécurité du Canada.

---

[4] L'alinéa *d) s'énonce ainsi:*

> *d*) les activités qui, par des actions cachées et illicites visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat et ultime est sa destruction ou son renversement.

41 Immédiatement après avoir défini les menaces il faudrait, de l'avis du Comité, reprendre les expressions qui figurent au paragraphe 14(3) du projet de loi. Ainsi, après la définition des quatre types de menaces, l'article 2 devrait stipuler, de façon affirmative, que la défense d'une cause, la protestation ou encore la manifestation d'un désaccord ne peuvent faire l'objet d'une enquête par le SCRS, à moins qu'elles n'aient lieu conjointement avec d'autres actes qui, eux, constituent une menace.

42 Une dernière suggestion a été faite pour atténuer la rigueur éventuelle de la définition du terme subversion; c'est celle d'interdire le recours à des techniques d'enquête par intrusion, pour faire échec à de telles menaces. C'est ce qu'avait déjà proposé la Commission McDonald. Le Comité verrait cette suggestion d'un assez bon oeil, si la définition de la subversion restait telle quelle, mais celle qu'il propose, et qui s'appliquerait uniquement aux activités cachées et illicites ou à la violence utilisée en vue de détruire ou de renverser le régime constitutionnellement établi, n'a pas la même portée. En outre, les amendements que nous proposons relativement à l'article 22 qui traite des mandats, protégeraient davantage encore les activités non menaçantes. Par conséquent, des techniques d'enquête par intrusion pourraient être utilisées sans risquer vraiment de se mêler aux activités légitimes.

43 Reste une dernière partie de l'article 14, à savoir le paragraphe (2) qui stipule ce qui suit:

> La présente loi n'a pas pour effet d'empêcher le Service de se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada et des événements qui peuvent influer sur celle-ci.

Ce paragraphe a été, semble-t-il, inclus par souci extrême de prudence — pour éviter qu'on empêche le Service de recueillir des informations de sources ouvertes et publiques sans en avoir eu l'autorisation expresse. Le Comité estime que cette crainte n'est pas fondée et que la suppression pure et simple de ce paragraphe ne nuirait pas au bon fonctionnement du Service. Rien, en effet, n'empêche les employés du SCRS de se tenir au courant des questions de conjoncture politique, sociale et économique du pays qui relèvent du domaine public. Bien au contraire, pour être en mesure d'offrir au gouvernement une analyse convaincante des renseignements, ils devront nécessairement être bien informés. Encombrer une loi de précisions inutiles, c'est courir après les difficultés. Il suffit, pour illustrer notre propos, de lire en parallèle les paragraphes 14(2) et 22(1) du projet de loi.[5] Si on les interprète au pied de la lettre, le SCRS pourrait requérir un man-

[5] L'article 22 dont nous parlerons en détail plus loin, a trait à la délivrance de mandats autorisant certaines techniques d'enquête.

dat en vue d'utiliser des techniques d'enquête par intrusion dans le seul but de «se tenir au courant» de la conjoncture économique. Le Comité doute que le législateur ait eu cette intention. D'ailleurs les représentants officiels que le Comité a entendus ont confirmé qu'il n'en était rien et que l'article 14 aurait dû faire l'objet d'une exception précise à l'article 22. Cependant une interprétation de cette nature est possible.

44 En résumé, le Comité pense que les modifications qu'il recommande concernant la fonction première et le mandat du Service, délimiteraient mieux le champ d'activité de celui-ci et protégeraient les activités sociales et politiques licites, tout en permettant au gouvernement d'être informé de tout ce qui peut menacer la sécurité du Canada.

b) Les évaluations de sécurité

45 Les articles 15 à 17 du projet de loi C-157 confient au SCRS la tâche de fournir à qui de droit des évaluations et des conseils en matière de sécurité. Il serait tout à fait logique que le Service remplisse ces fonctions qu'on pourrait appeler «secondaires» mais qui sont essentielles à la sécurité et à l'efficacité des opérations gouvernementales. À part certaines réserves, le Comité ne trouve dans l'ensemble, rien à redire sur la portée et le libellé de ces dispositions.

46 Il note cependant que le projet de loi ne précise aucunement les critères qui doivent régir les évaluations de sécurité. Par conséquent, les normes de loyauté et de fiabilité prévues dans la directive nº 35 du Cabinet (rendue publique par la Commission McDonald en 1978) continueront sans doute de s'appliquer aux évaluations des fonctionnaires. Les évaluations du Service ne se limiteraient naturellement pas au seul critère de menace à la sécurité du Canada.

47 Le Comité estime qu'il doit en être ainsi, mais réclame au moins un changement à cet égard, savoir: que toute modification à la directive nº 35 du cabinet et toute autre directive qui lui serait substituée soient transmises au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) dont la création est prévue au projet de loi, afin qu'il soit en mesure de conseiller le gouvernement sur la nécessité ou la pertinence des critères relatifs à ces évaluations. On s'assurerait ainsi que la procédure d'évaluation sera examinée par une tierce partie. Les normes des évaluations de sécurité devraient également être connues du public et tout justifie que ces questions soient débattues ouvertement. (À noter également que le SCRS serait aussi habilité à entendre les plaintes que les particuliers pourraient faire à ce sujet. Nous y reviendrons plus loin).

48 Trois autres points méritent qu'on s'y arrête. Premièrement, le paragraphe 15(2) permettrait au SCRS de conclure, entre autres, avec les différentes polices du Canada des ententes l'autorisant à leur fournir des évaluations de sécurité.[6] Le Comité juge qu'il vaudrait mieux que le Service en avertisse d'abord le gouvernement provincial compétent. Deuxièmement, le paragraphe 15(3) pourrait autoriser le Service à transmettre ou à retransmettre des renseignements de sécurité concernant les sujets ou résidents canadiens au gouvernement d'un État étranger ou à l'une de ses institutions pourvu qu'une entente ait été conclue à cette fin. Étant donné les conséquences qui pourraient en découler pour les personnes concernées, le Comité préférerait que de tels arrangements soient préalablement sanctionnés par le ministre et assujettis au contrôle du CSARS qui s'assurera que tout a été fait dans les formes. En outre, le CSARS devrait obtenir le texte de toutes les ententes conclues à cette fin. Finalement, l'article 17 autoriserait le Service à «mener les enquêtes qu'il juge indiquées» en vue des évaluations de sécurité. À cette fin, il est important que l'article 22 n'autoriserait pas le recours aux techniques d'intrusion pour les évaluations de sécurité.

c) *La collecte auprès de puissances ou de personnes étrangères d'informations dans le domaine de la défense et de la conduite des affaires internationales*

49 La troisième fonction que le projet de loi C-157 confie au SCRS est celle de prêter son assistance, au Canada, à la collecte de renseignements sur «l'étranger», par opposition aux renseignements de sécurité. Aux termes de l'article 18, le SCRS pourrait, «dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada», prêter son assistance à la collecte d'informations sur les moyens, les intentions ou les activités d'un État étranger, d'une personne qui n'est ni un citoyen canadien ni un résident permanent au Canada et d'une société commerciale étrangère.

50 D'après le ministre d'État aux relations extérieures, l'une des fonctions bien établies des ministères de la Défense nationale et des Affaires

---

[6] L'article 15 s'énonce ainsi:

> 15. (1) Le Service peut fournir des évaluations de sécurité aux ministères du gouvernement du Canada.
>
> (2) Le Service peut, avec l'approbation du ministre, conclure avec le gouvernement d'une province ou l'un de ses ministères, ainsi qu'avec les différentes polices du Canada, des ententes l'autorisant à leur fournir des évaluations de sécurité.
>
> (3) Le Service peut, avec l'approbation du ministre, après consultation entre celui-ci et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, conclure avec le gouvernement d'un État étranger ou l'une de ses institutions, ou une organisation internationale d'États ou l'une de ses institutions, des ententes l'autorisant à leur fournir des évaluations de sécurité.

extérieures consiste à recueillir des renseignements sur des puissances ou des personnes étrangères. Ainsi, le ministère de la Défense recueille notamment des renseignements sur les forces armées et le potentiel de guerre des pays étrangers alors que le Centre de la sécurité des télécommunications s'emploie à rassembler des renseignements sur les transmissions, c'est-à-dire des informations obtenues sur des puissances étrangères en interceptant et en étudiant leurs transmissions effectuées par radio, radar ou autres moyens électroniques. Par ailleurs, le Bureau de l'analyse des renseignements et de la sécurité et le Bureau du renseignement économique du ministère des Affaires extérieures recueillent également des informations sur l'étranger afin de conseiller le gouvernement sur les questions économiques, politiques, sociales et militaires qui peuvent influer sur les relations bilatérales et multilatérales du Canada.

51 Selon le ministre, l'article 18 vise à donner au nouveau Service les possibilités de recueillir, au Canada, des informations sur l'étranger. À l'heure actuelle, le gouvernement ne dispose pas de moyens suffisants à cet effet. L'article 18 règlerait ce problème en permettant au SCRS de prêter son assistance aux ministères appropriés. Contrairement à ce qui se passerait dans le cas du renseignement de sécurité, le Service ne pourrait enquêter à cette fin que sur les ressortissants étrangers et uniquement à la demande d'un ministre de la Couronne.

52 Le Comité reconnaît que le Canada a sans cesse besoin de renseignements sur l'étranger et rejette l'argument selon lequel de tels renseignements ne sont pas utiles à sa sécurité. Il estime, en outre, que l'article 18 ne constitue nullement un premier pas vers la création d'un service du renseignement qui opérerait à l'étranger. Comme nous l'avons déjà souligné, ce n'est pas d'hier que le Canada s'intéresse à ce type de renseignements. En outre, l'article 18 limite le Service à la collecte de renseignements «au Canada». Bien que l'article en question veuille restreindre cette collecte aux seuls ressortissants et États étrangers, rien n'interdit expressément au Service d'enquêter sur des Canadiens qui auraient des connaissances ou de l'expérience en cette matière. Le Comité estime qu'une telle critique se défend et qu'il conviendrait de modifier l'article de façon à interdire formellement au Service de prendre pour cible des citoyens canadiens ou des résidents permanents au Canada.

53 Même si le Comité estime que l'une des fonctions du SCRS consiste à faciliter aux autorités compétentes la collecte de renseignements sur l'étranger, il n'en demeure pas moins convaincu que cette activité doit être bien plus étroitement contrôlée. En outre, il conviendrait de préciser clairement que la responsabilité en ce domaine incombe aux instances politiques.

54 Le Comité soumet donc les propositions suivantes à cet égard. Premièrement, le SCRS devrait non seulement prêter assistance dans la col-

lecte de ces renseignements, mais jouir d'un monopole à cet égard. De cette façon, les activités de cette nature seraient soumises aux mêmes mesures de contrôle et aux mêmes normes de responsabilité prévues pour le Service. Deuxièmement, il importe que les opérations menées par le SCRS (y compris le recours aux techniques d'intrusion) respectent les prescriptions de l'article 18 aux termes duquel le ministre dont émane la demande de renseignement, qu'il s'agisse du ministre de la Défense nationale ou du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, doit la soumettre par écrit au solliciteur général qui, après l'avoir approuvée, la communique au SCRS.

55 Ces deux mesures, c'est-à-dire le monopole et l'attestation ministérielle, réduiraient les chances que le Service invoque l'article 18 pour contourner les restrictions imposées à l'égard de la surveillance des Canadiens. Il ne lui serait donc pas possible de recueillir, de sa propre initiative des renseignements sur l'étranger sans obtenir au préalable une demande écrite signée par deux ministres de la Couronne. Le monopole dont il jouit garantirait que les opérations relatives au renseignement de sécurité seront revues par le Comité de surveillance institué à cet effet en vue d'en vérifier le bien-fondé. En outre, aux termes de l'article 22, le Service serait tenu d'obtenir un mandat judiciaire s'il voulait faire usage de mesures d'enquête par intrusion aux fins de l'article 18.

2. Les pouvoirs et immunités du SCRS et de ses employés

a) L'utilisation des techniques d'enquête par intrusion et leur contrôle judiciaire

56 L'expression «techniques d'enquête par intrusion» comprend un ensemble de pouvoirs extraordinaires dont seraient investis par mandat les employés du SCRS aux termes de l'article 22 du projet de loi C-157. Le paragraphe (1) dudit article porte sur les mandats décernés en vue «d'intercepter des communications ou d'acquérir des documents, informations ou objets.»[7] À cette fin, le mandat peut autoriser l'accès à un lieu ou

---

[7] Le paragraphe 22(1) du projet de loi s'énonce ainsi:

> 22. (1) Par dérogation à toute autre règle de droit, sur la demande écrite que lui en fait le directeur ou un employé désigné à cette fin par le ministre, le juge peut, s'il est convaincu par le dossier qui lui est présenté sous serment qu'un mandat est nécessaire pour permettre au Service d'exécuter les fonctions que lui confère la présente loi à l'exception des articles 15, 16 et 17, décerner un mandat autorisant ses destinataires à intercepter des communications ou à acquérir des documents, informations ou objets. À cette fin, le mandat peut autoriser:
>
> *a*) l'accès à un lieu ou un objet ou l'ouverture d'un objet;
>
> *b*) la recherche, l'enlèvement ou la remise en place de tout document ou objet, leur examen, le prélèvement des informations qui s'y trouvent, ainsi que leur enregistrement et l'établissement de copies ou d'extraits par tout procédé;
>
> *c*) l'installation, l'entretien et l'enlèvement d'objets.

un objet ou l'ouverture d'un objet; la recherche, l'enlèvement ou l'établissement de copies de tout document ou objet; l'installation, l'entretien et l'enlèvement d'objets. Le SCRS pourrait donc s'adonner tout à fait légalement à la surveillance électronique, à l'écoute électronique, aux entrées subreptices et à l'ouverture du courrier. Il pourrait également obtenir un mandat lui donnant accès aux renseignements personnels aux mains du gouvernement.

57 L'article 22 conférerait au Service des pouvoirs très étendus. Certains témoins ont soutenu devant le Comité qu'il n'était nullement nécessaire d'accorder au Service des pouvoirs aussi extraordinaires. Le Comité ne partage pas leur avis. Un service de renseignement de sécurité doit disposer d'une grande gamme de techniques d'enquête. Bien que l'utilité d'une technique donnée varie selon les circonstances, en nier absolument l'une ou l'autre à l'agence entraverait inutilement ses opérations. Le Comité est tout à fait conscient du risque que l'on court en accordant de tels pouvoirs à qui que ce soit. Il estime toutefois que, pour éviter les abus il faudrait limiter rigoureusement les circonstances où un mandat peut être délivré. Il convient donc de permettre au Service d'ouvrir le courrier, mais seulement dans des conditions très précises qui s'inscrivent dans le mandat et les fonctions du Service.

58 Il ne faudrait pas en déduire que le Comité n'a rien à redire au sujet de l'article 22. À son avis, il n'établit pas un ensemble suffisamment rigoureux de contrôles s'appliquant à la délivrance de mandats. Il faut d'abord s'en prendre à la norme édictée au paragraphe 22(1):

> ...le juge peut, s'il est convaincu par le dossier qui lui est présenté sous serment qu'un mandat est nécessaire pour permettre au Service d'exécuter les fonctions que lui confère la présente loi... décerner un mandat.

Cela ne suffit absolument pas. C'est à peine si le principe du contrôle judiciaire est sauf et, compte tenu des articles 2 et 14 du projet de loi, la délivrance d'un mandat deviendrait chose courante.

59 Le Comité recommande que l'on adopte plutôt des dispositions semblables à celles que prévoit la Partie IV.1 du *Code criminel* en matière de surveillance électronique et aux propositions de la Commission McDonald sur les procédures de délivrance des mandats. Il faudrait donc que le juge soit convaincu:

i) que toutes les autres procédures d'enquête ont été essayées sans résultat; ou
ii) qu'elles n'ont probablement aucune chance de porter fruit; ou
iii) que l'urgence de la situation est telle qu'elle nécessite le recours à ce type d'enquête à l'exclusion de tout autre; ou

iv) qu'à défaut d'y recourir, il sera impossible d'obtenir d'importants renseignements utiles à l'affaire en question.[8]

60 L'une de ces conditions au moins étant remplies, il faudrait convaincre le juge que la collecte de renseignements sur l'étranger est à ce point essentielle à la sécurité de l'État qu'elle justifie une atteinte à la vie privée des personnes visées par le mandat. Dès lors, une demande de mandat devrait satisfaire trois conditions: 1) que le mandat se rapporte à une fonction ou à un devoir du SCRS (exception faite des évaluations de sécurité); que l'une des quatre conditions ci-dessus soit remplie et que la gravité de la menace et l'importance des renseignements que l'on cherche à obtenir l'emportent sur l'atteinte à la vie privée. Ces critères constituent, aux yeux du Comité, des normes appropriées de conduite.

61 Le Comité recommande également que la durée de validité des mandats soit précisée dans la loi elle-même au lieu de laisser au juge le soin de la fixer comme le voudrait l'alinéa 22(2)*e*). Il s'est longuement demandé s'il ne faudrait pas que le Service fournisse au juge les raisons pour lesquelles il serait contre-indiqué d'informer la personne visée par le mandat et de ne pas retourner les objets saisis. Il en a conclu qu'il n'y a pas lieu d'en faire une règle générale, mais constate que l'alinéa 22(2)*f*) permet au juge d'assortir un mandat de ces conditions.

62 Le Comité convient qu'il appartient bien à la Cour fédérale de délivrer les mandats. Le juge en chef de la Cour devrait toutefois, conformément à l'article 15 de la *Loi sur la cour fédérale*, constituer un groupe de juges qui sera chargé de cette fonction. En outre, pour éviter que le Service choisisse tel juge de préférence à tel autre, toute demande de mandat devrait préciser si d'autres requêtes ont été déjà présentées à l'égard de la même personne ou de la même affaire.

63 Certains témoins estiment que les libertés civiles seraient mieux protégées si l'on faisait une distinction entre les mandats visant les citoyens canadiens ou les résidents permanents au Canada et ceux qui ont pour cible des ressortissants étrangers. Les mandats décernés contre des Canadiens devraient être assortis de conditions bien plus rigoureuses. À l'appui de cette distinction on soutient que les ressortissants étrangers sont plus susceptibles de participer à des activités menaçant la sécurité nationale et que les Canadiens qui s'y adonnent sont passibles d'autres modes d'enquête sans techniques d'intrusion et des procédures pénales courantes. Malgré l'intérêt qu'elle présente, le Comité a décidé de ne pas faire sienne cette

---

[8] Les trois premières conditions dérivent de l'article s. 178.13(1)*b*) du *Code criminel*; la quatrième est une conséquence de la Recommandation 21 du deuxième rapport de la Commission McDonald.

proposition. Le Comité doute par ailleurs qu'il soit légal d'établir cette distinction entre citoyens et non-citoyens. Elle serait aussi assez difficile à appliquer en pratique.

64 On a également proposé au Comité d'étendre la procédure régissant les mandats aux cas où le Service doit faire appel à des agents secrets, des informateurs et des infiltrateurs. Me Jean Keable a vigoureusement défendu cette idée, lui qui a déjà recommandé dans son rapport sur les opérations de police qu'il a présenté en 1981 au gouvernement du Québec que la procédure des mandats s'applique à toutes les opérations secrètes menées par les forces de police et de sécurité. Le Comité ne peut, encore une fois, recommander une telle mesure même s'il reconnaît la validité de certains arguments qui lui ont été présentés à cet égard. Il convient avec la Commission McDonald qu'il suffit pour éviter tout abus que le ministre compétent édicte des lignes directrices précises sur la conduite des opérations secrètes et le recours aux sources d'information. Ces lignes directrices délimiteraient les actes permis dans le cadre de ces opérations. Elles seraient soumises pour étude et révision au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Il est à espérer que cette révision suscite un débat public sur la question.

65 Bon nombre de témoins ont affirmé au Comité que toute amélioration de la procédure relative aux mandats serait purement une question de forme puisque les tribunaux se contenteront, aux dires de certains, d'approuver automatiquement les demandes en vue d'utiliser des méthodes d'enquête par intrusion à l'instar de ce qui se fait pour les mandats de perquisition décernés par les tribunaux de juridiction criminelle. Le Comité ne peut ni ne souhaite exprimer son avis sur ce sujet. Peut-être l'argument a-t-il sa part de vérité. Il se peut aussi que la raison pour laquelle de telles demandes sont favorablement accueillies soit, le fait qu'on n'aurait recours à ces techniques d'intrusion qu'en cas de réelle nécessité confirmée par les organismes de surveillance appropriés. Notons à ce propos que le nombre de mandats délivrés par le Solliciteur général aux termes de l'article 16 de la *Loi sur les secrets officiels* (que remplacerait maintenant l'article 22 du projet de loi) n'est pas particulièrement élevé.

66 Signalons aussi que le mécanisme recommandé pour la délivrance des mandats prévoirait non seulement l'intervention d'un organisme judiciaire, mais permettrait également de garder trace de tout recours à des techniques d'enquête par intrusion, ce qui aidera grandement le Comité de surveillance à évaluer l'efficacité et le bien-fondé des opérations du Service. En outre, la délivrance d'un mandat écarterait tout doute quant à la légalité du recours à des mesures d'intrusion autrement injustifiées.

67 En conclusion, notons que les fonctionnaires que nous avons interrogés sont d'avis que les règlements prévus aux termes du paragraphe 26(b) comprendraient déjà les modifications que nous proposons au système des mandats. Même si tel était le cas, les règlements ayant été rendus publics, le Comité est d'avis que les changements qu'il propose devraient être incorporés à la loi elle-même.

b) La protection des employés du SCRS

68 La disposition la plus controversée du projet de loi C-157 est sans doute l'article 21. Il prévoit que le directeur et les employés du SCRS

> sont fondés à accomplir, en vue de l'exercice des fonctions que la présente loi confère au Service, tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable.

Le paragraphe (2) stipule que le directeur fait rapport au solliciteur général et au procureur général du Canada s'il estime qu'un employé du SCRS a accompli des actes illicites dans l'exercice prétendu de ses fonctions. Plusieurs des témoignages oraux et écrits présentés au Comité formulaient de sérieuses critiques à l'endroit de l'article 21 qui, selon eux, donnerait au Service carte blanche pour enfreindre la loi chaque fois que les employés du service eux-mêmes le jugeraient à propos.

69 Le Comité formule de sérieuses réserves au sujet de l'article 21, mais il souhaite, au départ, préciser qu'il rejette certaines des critiques extravagantes et déraisonnables dont cet article a fait l'objet. Premièrement, le Comité est convaincu que l'article 21 ne saurait justifier la perpétration d'un acte illicite grave. Il croit que les expressions «actes justifiables» et «dont la nécessité soit également justifiable» seraient interprétées comme des critères objectifs, c'est-à-dire qu'un employé serait tenu par les tribunaux de démontrer, preuves à l'appui, que ses agissements étaient raisonnables. Il ne lui suffirait pas d'exciper de motifs purement subjectifs. Au pire, l'article 21 irait un peu plus loin que ne le prévoit le principe de la nécessité en common law. Nous ne croyons pas qu'un tribunal quelconque puisse interpréter l'article 21 de telle façon que des infractions, à moins d'être insignifiantes, resteraient impunies. Certaines prétendent en effet que le paragraphe 21(1) ne fait que codifier les pouvoirs reconnus aux agents de la paix en vertu de la common law.

70 Cela dit, cet aspect de l'article 21 préoccupe le Comité beaucoup moins qu'un autre. Il faut en effet s'attendre à ce que tout employé du Service du renseignement de sécurité saura d'instinct respecter la loi dans des circonstances où il pourrait commettre des actes illicites dans l'exercice de ses fonctions. Il se pourrait, bien sûr, qu'un employé ait, dans certains cas, à se livrer à des actes qui, de prime abord sont illégaux mais que les tribu-

naux considéreront probablement comme anodins. L'exemple type est celui d'un agent de la paix qui enfreindrait les règlements de la circulation pour ne pas interrompre sa surveillance d'une cible.

71 Mais dans les cas graves où les actes de l'employé sont difficilement justifiables, une disposition telle que l'article 21 risque d'être mal interprétée par un employé du Service, qui pourrait se permettre tel ou tel acte, du seul fait qu'il le considère justifiable. Ainsi, la lacune que le Comité relève à l'article 21 n'est pas que cette disposition pourrait servir en définitive à exonérer les employés qui ont gravement enfreint les lois, mais qu'elle risquerait d'inciter le personnel, dans des situations critiques, à agir illégalement alors qu'autrement ils respecteraient la loi. Cette considération est tout aussi importante au regard du paragraphe (2) où il est dit que le directeur doit faire rapport au procureur général de tout acte, s'il a des doutes quant à sa légalité. Le directeur pourrait conclure dans un cas douteux que le paragraphe 21(1) l'autorise à ne pas faire état d'actes qui devraient faire l'objet d'un rapport.

72 Le Comité recommande donc que le paragraphe 21(1) soit remplacé par une disposition en vertu de laquelle les employés du Service agissant dans l'exercice des fonctions que leur confère la loi, auraient les mêmes pouvoirs que les agents de la paix aux fins de l'article 25 du *Code criminel* et pourraient aussi se prévaloir, dans de telles circonstances, des recours dont disposent ces agents en vertu de la common law. Une telle disposition protègerait les employés des conséquences de leurs actes fondés sur des motifs raisonnables et probables dans l'exercice de fonctions nécessaires ou autrement autorisées.

73 De toute façon, la protection que le Comité veut ainsi assurer aux employés du Service ne les autoriserait pas à commettre des actes illicites graves. Elle justifierait, dans des cas précis, des infractions de pure forme ou la violation de lois pénales ou de règlements sans grande importance. La Commission McDonald a recommandé que le gouvernement fédéral fasse les efforts voulus pour convaincre les provinces de modifier leurs lois afin d'y inclure des exemptions dans plusieurs domaines pour les policiers et les forces de sécurité. Même si cette approche est louable, son application pourrait être impossible. En accordant aux employés du Service la protection que nous recommandons, on rejoindrait, dans l'ensemble, les propositions faites par la Commission McDonald.

74 Comme nous l'avons dit plus haut, le Comité croit qu'il serait inapproprié de légaliser des infractions plus sérieuses. Or, il serait très difficile de distinguer entre les infractions graves et celles qui ne le sont pas. Mais dans les cas tangents, nous estimons que les employés du SCRS doi-

vent espérer que le pouvoir discrétionnaire d'intenter ou non des poursuites et les pratiques des tribunaux relatives à l'imposition de sentences permettront une application plus souple de la loi. Un employé qui commet une infraction relativement grave, ne devrait pas pouvoir se soustraire aux conséquences de son acte, mais il devrait aussi pouvoir compter, autant que les agents de la paix, sur toute circonstance atténuante découlant du fait qu'il a commis cet acte illégal dans l'exercice de ses fonctions.

75 Le Comité s'est demandé si le paragraphe 21(2) ne devrait pas obliger le procureur général du Canada à transmettre à ses homologues provinciaux intéressés les rapports sur la conduite illégale des employés du SCRS. À notre avis, ce serait parfois contre-indiqué. Lorsque l'agent fédéral de la paix décide, que pour des motifs liés à la sécurité du Canada, qu'il n'est pas dans l'intérêt public de faire rapport de la question au procureur général provincial, il devrait être tenu d'en exposer la raison qui sera ensuite communiquée au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, qui pourrait étudier la question et, si besoin, en faire rapport. Le procureur général du Canada devrait être également en droit d'imposer des conditions régissant l'utilisation des renseignements qu'il communique dans pareils cas. De toute façon, le Comité sait bien que le procureur général s'est habituellement montré réticent à cacher des renseignements à ses homologues provinciaux. La perspective d'un examen de ses décisions le fera hésiter encore plus.

c) La divulgation de l'identité des employés du SCRS

76 L'article 12 du projet de loi C-157 rendrait coupable d'une infraction passible d'un emprisonnement de cinq ans, quiconque divulguerait des informations permettant de découvrir l'identité d'employés du Service occupés à des activités opérationnelles ou de personnes qui fournissent ou fournissaient au Service des informations ou une aide à titre confidentiel. Le Comité est d'accord avec bon nombre des témoins qui ont critiqué cet article beaucoup trop excessif qui pourrait entraver la liberté d'expression. En outre, il ferait obstacle à la divulgation des écarts de conduite du SCRS.

77 Le Comité a été heureux d'apprendre des hauts fonctionnaires qui ont comparu devant lui que le gouvernement fait siennes certaines de ces critiques et qu'il compte modifier considérablement cette version de l'article 12. Il est nécessaire, nous croyons, de protéger les informateurs et les employés qui se livrent à des activités opérationnelles cachées et leurs sources d'information. Le Comité propose notamment que l'article stipule que la divulgation porte préjudice aux intérêts du Canada, que le responsable de cette divulgation aurait dû le savoir et ne pas avoir agi, pour cette raison, à la légère.

3. Le SCRS: gestion, contrôle et responsabilité.

78 Ces questions sont de toute première importance pour la création du SCRS. La nécessité d'une gestion et d'un contrôle efficaces et d'une chaîne de responsabilité politique distincte comptent parmi les raisons qui sous-tendent la création d'un nouveau service civil du renseignement de sécurité. Toute lacune à cet égard pourrait invalider les autres changements proposés dans le projet de loi et même nous replacer dans la même situation qui a motivé la création de la Commission McDonald.

79 Le Comité fait siennes un grand nombre des dispositions du projet de loi C-157 à cet égard. Il approuve le partage des responsabilités énoncé au paragraphe 6(2):

> Le Service est placé sous l'autorité du directeur, qui en assure la gestion, compte tenu des instructions générales du ministre.

En vertu du paragraphe 6(1), le ministre pourrait émettre des «instructions générales» exposant les grands objectifs du Service.

80 Le Comité approuve par ailleurs la teneur de l'article 7 qui codifierait le rôle crucial dévolu au solliciteur général adjoint, qui est de se tenir au courant des activités du Service et de conseiller le ministre. Nous estimons que la formalisation du rôle du solliciteur adjoint est une mesure positive de nature à prévenir que le directeur du SCRS n'acquière, de fait, le statut d'adjoint du ministre pour les questions de sécurité. Le ministre aura la faculté de s'adresser à son adjoint pour obtenir des conseils d'une source indépendante de l'administration du Service.

81 Toutefois, nous avons de sérieuses réserves à faire au sujet de la teneur du paragraphe 6(3). Il s'agit de la disposition dite de «restriction» en vertu de laquelle le ministre ne peut passer outre à la décision prédominante du directeur:

> *a*) sur la question de savoir si le Service devrait recueillir ou communiquer des informations ou des renseignements sur une personne ou un groupe de personnes;
>
> *b*) sur les informations, renseignements et conseils particuliers que le Service devrait donner au gouvernement du Canada ou à l'un de ses ministres, à un ministre, au gouvernement d'une province ou à l'un de ses ministres ou à toute autre autorité à laquelle il peut les donner en vertu de la présente loi.

82 Le Comité partage la plupart des critiques dirigées contre le paragraphe 6(3) car il confère des pouvoirs beaucoup trop vastes au directeur

qui ne pourrait faire l'objet d'aucune sanction, sauf la révocation. En outre, il tiendrait le ministre beaucoup trop à l'écart des questions opérationnelles. Par conséquent, il serait extrêmement difficile d'imputer à une instance donnée la responsabilité politique des actes du SCRS ce qui réduirait d'autant l'efficacité du contrôle. L'inclusion du paragraphe 6(3) vise apparemment à empêcher tout abus politique partisan du SCRS. Or, l'utilisation partisane du Service de sécurité de la GRC ne figure pas dans la liste des actes illicites et des abus relevés par la Commission McDonald. Ce rapport a critiqué sévèrement plusieurs hommes politiques mais n'a jamais laissé entendre qu'on ait utilisé le Service de sécurité à des fins personnelles ou politiques. En outre, aucun des témoins n'a indiqué au Comité qu'il craignait que les maîtres politiques du SCRS profitent de leur autorité pour en abuser. Cela n'écarte pas, bien sûr, la possibilité d'un tel abus. Mais le Comité estime qu'une surveillance efficace aura tôt fait de révéler l'existence d'abus que le Parlement saura, sans nul doute, réprimer. De toute façon, ce danger pèse moins dans la balance que la nécessité d'un contrôle et d'une responsabilité efficaces.

83 Par conséquent, le Comité estime que le paragraphe 6(3) doit être supprimé ou, du moins, modifié de façon à donner un pouvoir prépondérant au ministre. Les rapports entre le ministre et le directeur doivent être comparables à ceux qui existent entre d'autres ministres de la couronne et les organismes indépendants qui relèvent de leur ministère. Dans l'ensemble, le directeur doit pouvoir administrer le SCRS sans entrave sauf celles que lui imposent la loi et le système de surveillance et de contrôle. Mais rien, sinon le bon jugement et les scrupules d'ordre politique, ne doit empêcher le ministre d'intervenir dans les questions opérationnelles. Le Service doit être «ouvert» au ministre qui sera, par conséquent, pleinement responsable sur le plan politique pour les questions dont on peut raisonnablement s'attendre qu'il soit informé.

84 Il ne faut pas croire que cette recommandation signifie que le ministre doit jouer un rôle important dans les opérations. On a proposé au Comité que la responsabilité du SCRS soit confiée à un autre ministre chargé exclusivement des questions de sécurité. Ce serait une erreur. Le fait de confier à un seul ministre la responsabilité exclusive du Service du renseignement de sécurité donnerait lieu à une ingérence politique inopportune même si elle procède des meilleures intentions. Une telle ingérence pourrait en définitive paralyser le directeur. Nous estimons que c'est ce dernier qui doit exercer la plupart des fonctions liées au contrôle du Service. L'intervention ministérielle serait rare. Le ministre doit s'intéresser davantage aux considérations générales d'ordre politique. Pour s'assurer qu'il en soit ainsi, certains ont proposé que les interventions ministérielles soient soumises formellement, par écrit, au directeur et transmises au

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Le Comité croit que cette proposition se défend.

85 D'aucuns ont prétendu que la loi relative au Service du renseignement de sécurité doit mentionner explicitement le rôle du Premier ministre. Le Comité admet que le Premier ministre a un rôle très important à jouer dans ce domaine puisqu'il doit en définitive assumer la responsabilité de la politique et des activités du gouvernement; mais il ne croit pas pour autant qu'il soit nécessaire ou souhaitable de formaliser ce rôle. Il est préférable de régler la question des rapports entre le Premier ministre et le solliciteur général, ou tout autre ministre, dans le contexte de notre système de gouvernement de cabinet. La coutume constitutionnelle, la tradition parlementaire et la pure nécessité garantissent que le Premier ministre a l'aptitude et la motivation voulues pour se tenir au courant dans ce domaine. L'usage bien établi veut que les sous-chefs de ministères, ce qui comprend les directeurs, aient accès au Premier ministre dans des circonstances exceptionnelles. En tentant de formaliser ces questions par une loi, on risque de rendre le système inutilement rigide.

86 Outre les questions de contrôle et de responsabilité mentionnées ci-dessus, le Comité trouve acceptables les autres articles du projet de loi traitant de la nomination, de la durée du mandat et de la rémunération du directeur.

4. Le contrôle et la surveillance des opérations du SCRS

87 Le contrôle et la surveillance des opérations du SCRS constituent le dernier élément du nouveau système du renseignement de sécurité et ce n'est pas le moindre. Ce mécanisme devrait garantir que les autres éléments du service fonctionnent comme prévu et il est indispensable pour assurer l'efficacité et la rectitude des activités du service.

88 Le projet de loi C-157 créerait deux organes de contrôle: le Bureau de l'inspecteur général et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Ces organes n'ont aucune contrepartie dans l'actuel Service du renseignement de sécurité. Le Comité appuie sans réserve cette innovation du projet de loi. Sous réserve de quelques modifications et additions qu'il conviendrait d'apporter aux articles visés, le Comité croit que ce sont là deux des aspects les plus positifs du texte de loi.

a) L'inspecteur général

89 Il est question de l'inspecteur général aux articles 28 et 29 du projet de loi. En vertu du paragraphe 28(2) l'inspecteur, qui serait responsable envers le solliciteur général adjoint, est chargé:

de la surveillance des activités opérationnelles du Service et de l'établissement des certificats visés au paragraphe 29(2).

En vertu du paragraphe 29(2), ces certificats sont des documents que l'inspecteur général remet au ministre et dans lesquels il fait état des cas où, selon lui, le Service a, lors de ses activités opérationnelles, accompli des actes non autorisés, abusifs ou inutiles. L'inspecteur fonde son opinion sur un rapport transmis par le directeur au ministre en tenant compte aussi des renseignements qu'il a recueillis dans le cadre de sa surveillance continue. Les certificats en question sont ensuite transmis au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

90 Ces dispositions visent évidemment à ce que l'inspecteur général fournisse aux dirigeants politiques du Service des renseignements sur ses opérations. Si le solliciteur général doit être tenu politiquement responsable, il doit être au courant des activités du Service par l'entremise de son adjoint. L'inspecteur général sera «les yeux et les oreilles» du ministère au sein du Service. Il sera sans contredit «l'homme du ministre» afin d'assurer un degré approprié de responsabilité ministérielle et ne devra pas être considéré comme un fonctionnaire du SCRS.

91 Le Comité juge que ce rôle de contrôleur n'est pas clairement défini à l'article 28, qui devrait être modifié de façon à énoncer clairement que l'inspecteur général ne doit pas exercer uniquement une surveillance après coup, mais qu'il n'aura pour fonction que de s'assurer du respect des politiques en vigueur.

92 Un autre aspect du rôle de l'inspecteur général inquiète le Comité. Le paragraphe 28(3) accorde à l'inspecteur un très large droit d'accès à l'information dont dispose le Service et lui permet en outre d'exiger du directeur des rapports et des explications sur des questions d'ordre opérationnel. Le paragraphe (4) toutefois permet de refuser la communication des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada (c'est-à-dire les documents du cabinet). Il n'en devrait pas être ainsi. Si le SCRS a en main des documents du cabinet qui se rapportent à des opérations du Service, l'inspecteur général doit y avoir accès.

b) Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)

93 Le CSARS constitue le dernier élément qui assure l'équilibre entre le mandat et les pouvoirs d'une part, et les contrôles et la surveillance, d'autre part. Il exercera la fonction primordiale de surveillance en tentant de s'assurer que les opérations de l'ensemble du Service créé par la loi respectent les limites que le législateur a tracées. Nous avons mentionné

dans le présent rapport de nombreuses fonctions qui, à notre avis, pourraient être confiées au CSARS en plus de celles énumérées à l'article 34. Le Comité ne s'oppose nullement à cette liste de fonctions qui comprend la surveillance sur la façon dont le Service exerce ses fonctions ainsi que l'examen des certificats de l'inspecteur général et des instructions générales que donne le ministre en vertu du paragraphe 6(1) et les ententes conclues en vertu des articles 15 et 19; les recherches effectuées par l'inspecteur général ou son personnel au sujet d'activités douteuses du service conformément à l'article 36 et les enquêtes sur les plaintes touchant les activités du CSARS et le refus, ou les conséquences du refus d'une habilitation de sécurité; finalement, l'étude des rapports faits en vertu de la *Loi sur la citoyenneté*, de la *Loi sur l'immigration* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* concernant le déni de droits ou de privilèges pour des raisons liées à la sécurité.

94 À cette liste de fonctions, le Comité ajouterait:

i) le contrôle des données brutes en matière de sécurité transmises à des gouvernements étrangers;
ii) l'examen de la directive nº 35 du Cabinet ou de toute autre ligne directrice utilisée dans les évaluations de sécurité;
iii) l'examen des décisions du procureur général du Canada de ne pas transmettre des renseignements concernant les activités illégales pour des raisons touchant la sécurité nationale;
iv) l'examen des règlements promulgués qui régissent la délivrance de mandats;
v) l'examen des certificats délivrés en vertu de l'article 18 pour la collecte de renseignements sur l'étranger;
vi) l'examen de toute ligne directrice émise par le solliciteur général au sujet des indicateurs et des infiltrateurs;
vii) la compilation et l'analyse de données statistiques sur les activités du SCRS.

Cette liste n'est évidemment pas exhaustive. Et si besoin en est, d'autres fonctions seront ajoutées par le CSARS quant à l'exercice de celles-ci en vertu de l'article 34(a).

95 Il faudra peut-être augmenter les effectifs du CSARS pour lui permettre de s'acquitter de toute cette gamme de fonctions. Nous proposons que ce Comité comprenne cinq membres et que le quorum nécessaire à l'exécution officielle de ses fonctions soit fixé à trois. Certains ont critiqué devant le Comité la composition du CSARS notamment la nomination de conseillers privés qui ne siègent plus au Parlement. Nous estimons que ce choix se justifie pleinement. L'expérience politique de ces membres et le prestige de leurs fonctions les habilitent à remplir leurs tâches. Toutefois, nous n'avons aucune objection à ce que cette liste inclue également des

candidats auxquels on pourrait, à cette fin, accorder le titre de conseiller privé. Nous nous opposons par contre à ce que les hommes politiques qui siègent à la Chambre soient nommés au CSARS. Selon une proposition qu'il y aurait lieu d'étudier, un nombre fixe de membres pourraient être choisis à partir d'une liste préparée par les procureurs généraux des provinces.

96 Avant de poursuivre, le Comité tient à souligner l'importance vitale du rôle que le CSARS serait appelé à jouer dans le cadre du système du renseignement de sécurité. Un organisme de surveillance doté en propre d'une gamme de pouvoirs qui lui permettraient de faire des recherches et de mener des enquêtes sur les activités du SCRS doit faire contrepoids aux pouvoirs extraordinaires que le projet de loi confère au Service.

97 Nous croyons notamment que le CSARS devrait, au besoin, veiller à ce que certaines questions touchant la sécurité fassent l'objet d'un débat adéquat. Nous voulons espérer que le CSARS attirera, dans ses rapports, l'attention du Parlement et de la population en général sur certaines questions de politique et, le cas échéant, sur des agissements illicites dans le domaine de la sécurité.

98 Le Comité approuve le mode de nomination énoncé à l'article 30. Le choix des membres en consultation avec les autres partis politiques garantirait la crédibilité du CSARS. En outre, comme pour l'inspecteur général, le CSARS aurait accès à tous les documents du cabinet que détient le SCRS. Finalement, le Comité croit que la dotation du CSARS revêt une importance considérable et que l'on doit veiller à constituer un organisme restreint, mais efficace.

c) Un comité parlementaire spécial

99 On a dit au Comité que les opérations du SCRS devraient être assujetties à l'examen d'un comité parlementaire spécial qui aurait sensiblement les mêmes pouvoirs que le CSARS. La Commission McDonald a aussi abondé dans ce sens.

100 Nous admettons qu'idéalement un tel comité serait utile. Mais cette proposition comporte de nombreuses difficultés d'ordre pratique. Les travaux de ce comité feraient vraisemblablement double emploi avec ceux du CSARS. En outre, les comités parlementaires sont notoirement conditionnés par les contraintes de temps, le roulement des membres et la surcharge de travail. Il faut aussi assurer la confidentialité des renseignements, ce que pourraient compromettre des motivations partisanes de la part de certains membres, et aussi la nature des délibérations d'un tel comité. Pour ces motifs, le Comité ne juge pas souhaitable la création d'un

comité parlementaire qui aurait spécialement accès aux opérations et aux informations du SCRS.

101 Or, l'article 48 du projet de loi C-157 prévoit que le ministre doit déposer devant le Parlement le rapport annuel du CSARS. L'actuel Règlement de la Chambre des communes prévoit le renvoi automatique de pareils rapports à un comité permanent. Nous insisterions pour que le comité approprié examine en priorité le rapport du CSARS. Bien qu'un tel comité doive se fier au contenu du rapport sans avoir accès aux documents originaux du Service, nous estimons que le Parlement recevra des informations de meilleure qualité et plus complètes au sujet des activités du Service de renseignement de sécurité, atteignant ainsi certains des objectifs qu'on escompte obtenir d'un comité spécial. Cela stimulerait aussi vraisemblablement un débat public et utile sur ces questions.

5. Autres affaires touchant le SCRS

102 Par «autres affaires» nous désignons dans cette partie certains problèmes précis que les témoins ont soulevé concernant les relations de travail et les pensions des agents du SCRS. On nous a fait valoir que le projet de loi C-157 nuirait aux droits de négociation collective de certains employés qui sont en ce moment syndiqués au sein du Service de sécurité, et qu'il limiterait indûment les procédures de résolution des conflits et des griefs. En ce qui concerne le droit à la pension, les représentants de quelques agents du Service de sécurité ont soutenu avec force que certaines dispositions de ce projet de loi les obligeraient à considérer leur mutation au SCRS comme un prolongement de leur service à la GRC, ce qui leur ôterait des droits acquis à une pension. Par ailleurs, ce serait discriminatoire, comparativement à la façon dont d'autres employés sont traités par la fonction publique fédérale. Nous savons que le gouvernement réexamine en ce moment la politique relative aux droits acquis à la pension et au réemploi dans la Fonction publique.

103 L'efficacité, aussi bien du SCRS que de la GRC, dépendra, dans une grande mesure, de la façon dont se fera la transition. Il est par conséquent vital de tenir compte, en les respectant, des intérêts légitimes des employés du Service de sécurité. On pourrait également étudier, entre autres, la question du droit de réintégrer les rangs de la GRC. L'actuel projet de loi C-157 permet aux membres du Service de sécurité de la GRC (qui deviendra le SCRS une fois la loi proclamée), de demander leur réintégration dans ce corps de police. Il faudrait accorder le même droit aux autres agents de la GRC qui s'emploieront dans le SCRS sans avoir été jusque là membres du Service de sécurité.

104 Il est capital que ces questions soient attentivement étudiées par tout organisme chargé d'approfondir un projet de loi en la matière, afin que les employés du nouvel organisme ne fassent pas l'objet d'un traitement discriminatoire et que les modalités actuelles régissant les relations de travail ne soient modifiées que dans la mesure nécessaire au fonctionnement efficace de l'organisme de sécurité.

6. La *Loi sur les infractions en matière de sécurité*— Partie IV du projet de loi C-157.

105 La *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, qui forme la Partie IV du projet de loi C-157, n'est pas vraiment une partie intégrante de ce projet de loi, puisqu'il y est très peu question de l'établissement ou du fonctionnement du SCRS. Elle a pour objet de préciser comment les autorités chargées de faire respecter la loi doivent s'occuper de tout ce qu'on a groupé sous l'expression «infractions en matière de sécurité». Il s'agit d'infractions découlant d'activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada, au sens défini à l'article 2 du projet de loi, ou des infractions dont la victime est une «personne jouissant d'une protection internationale» au sens du *Code criminel*. Les articles 52, 53 et 54 accorderaient au solliciteur général du Canada la responsabilité première d'intenter des poursuites relativement à des infractions en matière de sécurité. Aucune poursuite ne pourrait être ouverte sans son consentement et il disposerait de tous les pouvoirs accordés au procureur général d'une province par le *Code criminel*, relativement à des poursuites exercées contre des personnes qui sont présumées avoir commis des infractions en matière de sécurité. L'article 55 donnerait à la Gendarmerie royale la «responsabilité première» d'exercer des fonctions que la loi attribue aux agents de la paix à l'égard de la perpétration appréhendée d'infractions contre la sécurité.

106 Il n'est pas surprenant que cette Partie IV ait suscité des réactions très vives de la part des provinces. Le Comité a entendu le témoignage de trois procureurs généraux provinciaux et a reçu des mémoires de trois autres. Tous sont absolument opposés aux dispositions du projet de loi qu'ils ont qualifiées «d'accaparement de pouvoir». Nous avons aussi été informés que toutes les autres instances juridiques provinciales partageaient ce point de vue. Le procureur général du Canada, d'un autre côté, a soutenu que le gouvernement fédéral avait tous les pouvoirs pour agir en ce domaine et que ces modifications étaient nécessaires pour que le gouvernement puisse s'occuper des activités criminelles touchant spécialement à la sécurité, de façon à protéger les intérêts du Canada.

107 Une récente décision de la Cour suprême du Canada semble avoir réglé cette question de compétence. On ne pourra plus désormais dire qu'une province ait une compétence totale et exclusive en matière de poursuites criminelles. Même s'il en était ainsi et que la Partie IV relève du gouvernement fédéral, le Comité est d'avis qu'elle a une trop grande portée et qu'elle ne devrait pas à ce point perturber le système traditionnel de poursuites criminelles par les provinces. Les autorités provinciales ne devraient pas être tenues d'obtenir le consentement du fédéral avant d'exercer des poursuites pour des infractions contre la sécurité. Par contre, le procureur général fédéral devrait être habilité à intervenir par simple réquisition et prendre en charge des procédures lorsque les poursuites criminelles touchent des questions de sécurité nationale.

108 Bien que la force de police fédérale doive avoir la «responsabilité première» d'enquêter sur les infractions en matière de sécurité, il faudrait aussi qu'elle soit tenue de consulter, dans l'exercice de cette fonction, les corps policiers municipaux et provinciaux. À notre avis, ces modifications simplifieraient la tâche du fédéral sans perturber inutilement les méthodes traditionnelles d'application de la loi.

CONCLUSION

109 Le Comité estime qu'une loi traitant du Service de renseignement de sécurité au Canada est nécessaire et qu'elle devrait être adoptée dans un avenir rapproché. Le *statu quo* n'est pas acceptable. À tout le moins, cette loi devrait renfermer les éléments suivants: définition du mandat du Service et énoncé de ses fonctions; contrôle judiciaire du recours à des techniques d'enquête par intrusion; et système de surveillance et d'examen des opérations de sécurité par des tierces parties. Le projet de loi C-157, s'il est révisé selon nos recommandations, pourrait fournir au Canada le service de renseignement dont il a besoin, sans empiéter indûment sur les droits des individus. À cet égard, nous désirons souligner les nombreuses contributions très utiles du public qui nous ont beaucoup aidés dans nos délibérations.

110 Certains membres du Comité et des témoins ont exprimé des réserves au sujet de la précision de la version française du projet de loi et plus spécifiquement quant au nom de la nouvelle agence. Vu que dans toute législation de ce genre, la précision est de première importance, le Comité est convaincu qu'une attention particulière sera apportée à sa rédaction.

114 Un dernier point devrait être abordé: étant donné que la loi en question sera d'une telle importance et qu'elle introduira dans le Service du renseignement de sécurité plusieurs éléments entièrement nouveaux, nous recommandons qu'un comité parlementaire soit chargé d'examiner l'application de cette loi, après une période d'essai d'environ cinq ans, par exemple. On obtiendrait ainsi la garantie que cette loi produit bien les effets que le Parlement en escomptait.

ANNEXE A

SÉANCES ET TÉMOINS

Fasc.	Date	Témoins
01	7 et 8 juillet 1983	L'honorable Robert Phillip Kaplan, solliciteur général du Canada. **Ministère du solliciteur général:** M. Fred E. Gibson, c.r., solliciteur général adjoint; M. T. D'Arcy Finn, c.r., directeur exécutif, Groupe de transition chargé des renseignements de sécurité; M. Archie Barr, surintendant principal, Politique de sécurité, Groupe de transition chargé des renseignements de sécurité.
02	18 août 1983	**Ministère du solliciteur général:** M. T. D'Arcy Finn, c.r., directeur exécutif, Groupe de transition chargé des renseignements de sécurité; M. Archie Barr, surintendant principal, Politique de sécurité, Groupe de transition chargé des renseignements de sécurité.
03	19 août 1983	L'honorable Robert Phillip Kaplan, solliciteur général du Canada. **Ministère du solliciteur général:** M. Fred E. Gibson, c.r., solliciteur général adjoint.
04	23 août 1983	**Province d'Ontario:** L'honorable Roy McMurtry, c.r., procureur général;

Fasc.	Date	Témoins
		M. Archie Campbell, c.r., sous-procureur général.
		Province du Nouveau-Brunswick:
		L'honorable Fernand G. Dubé, c.r., ministre de la Justice et procureur général;
		M. Barry Athey, sous-procureur général adjoint.
05	24 août 1983	M. John Starnes.
		L'honorable Mark MacGuigan, ministre de la Justice et procureur général du Canada.
		Ministère de la Justice:
		M. Roger Tassé, O.C., c.r., sous-ministre.
06	12 septembre 1983	M. Peter H. Russell, professeur, Département des sciences politiques, Université de Toronto.
		L'Association canadienne des libertés civiles:
		M. A. Alan Borovoy, avocat en chef;
		M. Kenneth Swan, professeur, président, Conseil national des directeurs.
		M. Martin L. Friedland, professeur, Faculté de droit, Université de Toronto.
07	13 septembre 1983	M. Philip B. Berger, M.D.
		Association canadienne des chefs de police:
		M. Thomas G. Flanagan, président du Comité d'amendements des lois et chef adjoint, Police d'Ottawa;
		M. John W. Ackroyd, chef de police du Toronto métropolitain;
		Me Guy Lafrance, directeur de la Communauté urbaine de Montréal.

Fasc.	Date	Témoins
		L'honorable Warren Allmand, c.p., député, ancien solliciteur général du Canada.
08	14 septembre 1983	M. John Sawatsky, journaliste.
09	15 septembre 1983	**Association canadienne des professeurs d'université:** M^me^ Sarah J. Shorten, présidente; M. Donald Savage, secrétaire général; M. V.W. Sim, secrétaire exécutif associé.
		L'honorable Allan Lawrence, c.p., député, ancien solliciteur général du Canada.
		Université du Nouveau-Brunswick, *Centre for Conflict Studies:* M. M.A.J. Tugwell, professeur, directeur; M. David Charters, professeur, sous-directeur.
10	21 septembre 1983	L'honorable Brian R. D. Smith, c.r., solliciteur général de la Colombie-britannique. M. Robin Bourne, sous-ministre adjoint, Service de police, ministère du Solliciteur général de la Colombie-britannique.
		British Columbia Law Union: M. Craig Paterson, avocat; M^me^ Susan Polsky, avocate; M. John Stanton, avocat.
		The Law Union of Ontario: M. Paul D. Copeland, avocat.
11	22 septembre 1983	L'honorable Jean-Luc Pepin, ministre d'État (Relations extérieures).
		Ministère des Affaires extérieures: M. Marcel Massé, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Fasc.	Date	Témoins
		Association des anciens membres de la GRC: M. A. Blake McIntosh, président; M. John Ewashko, secrétaire national; M. James Bilton, président, Comité du bien-être; M. Joe Borsa, président des membres; M. Ivan Rolstone, membre de la section d'Ottawa.
12	27 septembre 1983	**Fédération canadienne des droits et libertés:** M. Donald Whiteside, président. **Association du Barreau canadien:** M. Robert M. McKercher, c.r., président; M. Victor Paisley, président du Comité spécial de l'ABC sur le projet de loi C-157; M. Donald G. Bishop, membre; M. Michel Côté, c.r., membre. **Service de sécurité de la GRC:** Sgt. Yvon R. Gingras; M. Raphael H. Schachter, avocat; M. Victor Carbonneau, conseiller juridique; M. Jack Waissman, avocat.
13	28 septembre 1983	**Coalition pour les droits des personnes gaies en Ontario:** M. Denis Leblanc, membre; Mme Barbara McIntosh, membre. ***British Columbia Civil Liberties Association:*** M. Robert S. Ratner, professeur, directeur; M. John Russell. ***Criminal Lawyers' Association:*** M. Ronald G. Thomas, c.r., président; M. Alan D. Gold, avocat.

Fasc.	Date	Témoins
14	29 septembre 1983	M. R. H. Simmonds, commissaire de la Gendarmerie royale du Canada. M^e Jean Keable. **Parti québécois:** M. Sylvain Simard, vice-président et président du Conseil exécutif national; M^e André J. Bélanger, vice-président de la région Montréal — Ville-Marie; M^e Alain Mongeau, président de la Commission juridique nationale; M^e Pierre Cloutier, président du Comité national de la justice.
15	4 octobre 1983	**Syndicat des employés du solliciteur général—Alliance de la fonction publique du Canada:** M. Daryl Bean, vice-président; M. Wayne Crawford, secrétaire exécutif. **Commission canadienne des droits de la personne:** M. Gordon Fairweather, président; M^me Linda Poirier, directeur, Recherches et politiques. M. Robert Bryce.
16	5 octobre 1983	**Barreau du Québec:** M. le bâtonnier Louis LeBel; M^e André Tremblay, président du Comité sur le Bill C-157; M^e Suzanne Vadboncœur, secrétaire du Comité sur le Bill C-157. **Congrès juif canadien:** M. Milton E. Harris, président; M. Frank Schlesinger, vice-président; M^me Elizabeth Wolfe, conseiller; M. Frederick Zemans, professeur, président du Comité d'action sociale; M. Joseph Magnet, professeur, conseiller.

Fasc.	Date	Témoins
17	11 octobre 1983	M. Gordon Robertson, président, Institut de recherches politiques.
18	13 octobre 1983	Me Jean Keable.

ANNEXE B

SOUMISSIONS REÇUES DU PUBLIC

1. M^me^ Jennie Abell, professeur
   Prince Albert, Saskatchewan
2. *The Advocates' Society*
   Toronto, Ontario
3. L'honorable Marc-André Bédard
   Le ministre de la Justice
   Gouvernement du Québec
   Ste-Foy, Québec
4. M. André Chrétien
   Shawinigan Sud, Québec
5. *Citizens' Independent Review of Police Activities*
   Toronto, Ontario
6. Commission des droits de la personne du Québec
   Montréal, Québec
7. Congrès du travail du Canada
   Ottawa, Ontario
8. M. Richard Gosse
   sous-ministre de la Justice
   et sous-procureur général
   Regina, Saskatchewan
9. L'honorable Harry W. How, c.r.
   solliciteur général de la Nouvelle-Écosse
   Halifax, Nouvelle-Écosse
10. Institut canadien des droits de la personne
    Ottawa, Ontario
11. M. N. Parker-Jervis, professeur
    Edmonton, Alberta
12. M. Peter Kirkby
    Islington, Ontario

13. L'honorable J. Gary Lane, c.r.
ministre de la Justice et
solliciteur général de la Saskatchewan
Regina, Saskatchewan

14. M. W. R. C. Little
Meaford, Ontario

15. M. David Maguire
Montréal, Québec

16. M. John H. Meier
Tsawwassen, Colombie-britannique

17. M^me^ Jennifer Moore
Calgary, Alberta

18. M. Gerald R. Nelson
Pitt Meadows, Colombie-britannique

19. M. Lance Orr
Etobicoke, Ontario

20. M. Glendon Trevor Peters
Saint Jean, Nouveau-Brunswick

21. M. Adam Popescu
Winnipeg, Manitoba

22. M. Ken Rubin
Ottawa, Ontario

23. Syndicat Canadien de la Fonction Publique
Ottawa, Ontario

24. Statisticien en chef du Canada
Statistique Canada
Ottawa, Ontario

25. M^me^ P. Thomson
Ottawa, Ontario

Respectueusement soumis,

Le président,
P.M. Pitfield

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 18 OCTOBRE 1983
(29)

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 19, sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield, président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley. (10)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Frith.

Également présents: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, attachés de recherche.

Comparaît:

L'honorable Robert Phillip Kaplan, solliciteur général du Canada.

Conformément à son Ordre de renvoi en date du 29 juin 1983, le Comité étudie la teneur du projet de loi C-157 intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité».

Sur motion du sénateur Lapointe, il est *convenu*:—Que cette séance se tienne à huis clos.

Le ministre fait une déclaration et répond aux questions.

Sur motion du sénateur Nurgitz, il est *convenu*:—Qu'une prolongation de la date limite pour soumettre le rapport au Sénat soit demandée.

À 13 h 01, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 25 OCTOBRE 1983
(30)

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 12 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield, président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield, Riel, Riley et Roblin. (9)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Frith.

Également présents: Du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, attachés de recherche.

Conformément à son Ordre de renvoi en date du 29 juin 1983, le Comité étudie la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité».

Sur motion du sénateur Lapointe, il est *convenu*:—Que cette séance se tienne à huis clos.

Le sénateur Nurgitz propose:

«Que le sous-titre du rapport soit: *Équilibre délicat: Un service du renseignement de sécurité dans une société démocratique.*

Après débat, la motion, mise aux voix, est *adoptée.*

Sur motion du sénateur Roblin, il est *convenu*:—Que l'ébauche finale du rapport soit adoptée telle que révisée.

Il est *ordonné*,— Que le rapport soit déposé au Sénat.

À 17 h 15 le Comité s'ajourne *sine die.*

ATTESTÉ:

Les greffiers du Comité
Erika Bruce
Timothy Ross Wilson

POOR

QUALITY

ORIGINAL